



CNDH
M É X I C O



**OBJETIVOS
DE DESARROLLO
SOSTENIBLE**

ACCIÓN CIUDADANA

**FRENTE A LA
POBREZA**



ESTUDIO DERECHOS HUMANOS Y POBREZA
Políticas públicas frente a la pobreza
con la perspectiva de derechos
del artículo 1.º constitucional

6VG/ECTP

La investigación y las opiniones que aparecen en el estudio son exclusivamente responsabilidad del equipo de investigación y no representan la posición de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Primera edición: junio, 2019

**D. R. © Comisión Nacional
de los Derechos Humanos**
Periférico Sur 3469,
esquina con Luis Cabrera,
Col. San Jerónimo Lídice,
C. P. 10200, Ciudad de México

Diseño y formación:
Éricka Toledo

Impreso en México

Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Luis Raúl González Pérez
Presidente

Jorge Ulises Carmona Tinoco
Sexto Visitador General

Estudio elaborado por el equipo de la _____
Acción Ciudadana Frente a la Pobreza

Bajo el auspicio institucional de la _____
Fundación para la Paz en Guerrero

Mediante convenio con la _____
Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Resumen Ejecutivo

Este es un estudio exploratorio, con finalidad práctica, elaborado por Acción Ciudadana Frente a la Pobreza, bajo el auspicio institucional de la Fundación para la Paz en Guerrero y en convenio con la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Su propósito es proponer formas de aplicación del enfoque de derechos previsto en el artículo 1.º de la Constitución a las políticas públicas destinadas a enfrentar la pobreza y la desigualdad (PPP).

El fundamento normativo de las propuestas proviene del mandato del artículo 1.º constitucional que establece la obligación de todas las autoridades de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por México.

La revisión de ese fundamento normativo, tanto de la Constitución, como de los principales tratados, se concentra en algunos de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), que están más directamente relacionados con las políticas públicas frente a la pobreza.

El estudio se concentra tanto en el diagnóstico como en las propuestas, en un subconjunto de los DESCA, concretamente los derechos a la no discriminación, al trabajo, la salud, la educación, la seguridad social, a la vivienda y a la alimentación, por ser los más directamente vinculados a los factores generadores de pobreza, a las condiciones que la identifican y también por ser derechos para los que se cuenta con información estadística disponible que permite generar indicadores.

El estudio propone indicadores y presenta propuestas de mejora en las políticas públicas (PPP) relacionadas con este subconjunto de derechos y en directa relación con la condición de pobreza y los factores que la convierten en una realidad estructural e incluso contribuyen a su transmisión generacional. En la sección primera del estudio también se enlistan y mencionan el resto de los DESCA y su contenido normativo básico, específicamente el derecho al agua, al medio ambiente sano, a la cultura, los derechos de la mujer, de los niños, los cuales posteriormente ya no se desarrollan con mayor amplitud en las secciones de aplicación e indicadores, por las razones aducidas.

La pobreza constituye una condición que vulnera derechos. El incumplimiento de alguno de los derechos económicos y sociales es interdependiente con otros, y todos ellos quedan vulnerados y reproducidos por condiciones de carencia social asociadas a la pobreza, de acuerdo con las definiciones de la ONU y sus organismos especializados.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) enfatiza que la pobreza es una condición que vulnera derechos y afecta gravemente a millones de personas en la región.

En este estudio se adopta una definición operacional: La pobreza es una condición socio-histórica de carencia de ingreso suficiente y de falta de acceso a satisfactores y servicios esenciales para vivir y por ello inhibe el ejercicio de derechos, especialmente los derechos económicos y sociales. La pobreza es generada por factores económicos, sociales, culturales, ambientales y políticos y su superación requiere por consiguiente acciones en todas esas dimensiones. La condición de pobreza reduce las capacidades de las personas, limita sus libertades, coarta y obstaculiza su futuro y genera múltiples factores de vulnerabilidad que generan exclusión y discriminación. Estos factores de vulnerabilidad generan círculos viciosos que refuerzan y perpetúan la condición de pobreza durante el ciclo de vida de cada persona e incluso tienden a heredarse a la siguiente generación.

Hay varias formas de medición de la pobreza adoptadas por diversos organismos internacionales. Internacionalmente se han usado por varias décadas metodologías basadas en el ingreso. Recientemente, se están generando metodologías y datos de mediciones multidimensionales.

Las mediciones realizadas por el Banco Mundial se basan en el ingreso. Son las más conocidas y han estado sujetas a crítica por su simplificación. El Banco Mundial definió originalmente dos umbrales: Hasta 1 dólar por persona al día para pobreza extrema y hasta 2 dólares por persona al día para pobreza. En 2011, los umbrales se han ajustado a

1.90 para pobreza extrema y \$3.20 para pobreza. También el Banco Mundial genera información considerando un umbral de \$5.50 por persona al día.

La Comisión Económica, para América Latina y el Caribe (CEPAL), organismo de la ONU, también usa una metodología basada en el ingreso. Sus umbrales se basan en el costo de una canasta alimentaria como línea para definir pobreza extrema y el doble como corte para definir pobreza.

En México, en 2003 se adoptó por primera vez una medición oficial, que también estaba basada en el ingreso. Se crearon tres líneas nacionales usando tres “canastas” de bienes y servicios para establecer tres líneas o puntos de corte.

La pobreza alimentaria (equivalente a pobreza extrema) mide ingreso inferior al costo de la canasta alimentaria. La pobreza “de capacidades” medía ingreso inferior al costo de la canasta alimentaria y costos de acceso a servicios básicos de salud y educación (que son gratuitos). Y la pobreza “patrimonial” (equivalente a pobreza) medía ingreso inferior al costo de una canasta básica, incluyendo alimentos y otros bienes y servicios básicos (vestido, hogar, transporte). Los nombres no fueron afortunados porque se prestaron a equívocos y confusión dando la impresión que la medición consideraba variables distintas al ingreso.

A partir de 2004, CONEVAL es responsable de la medición de la pobreza. Por mandato legal usa una metodología multidimensional presentada por primera vez en 2009 para los datos de 2008. La medición multidimensional considera dos dimensiones. Por una parte el ingreso y por otra un conjunto de seis carencias sociales relacionadas con derechos sociales incluidos en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS).

Para la dimensión de ingreso establece dos umbrales: la línea de bienestar (LB) que equivale al costo de la canasta básica y la línea de bienestar mínimo (LBM) que equivale al costo de la canasta alimentaria.¹ Las seis carencias consideradas en la medición oficial de CONEVAL son el rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a seguridad social, condiciones y espacios de la vivienda, servicios de la vivienda y acceso a la alimentación.

Según la medición oficial, multidimensional, las personas en pobreza son las que tienen ingreso inferior a la línea de bienestar y al menos presentan una carencia social.

Las diversas mediciones con sus umbrales y metodologías diferentes presentan los siguientes resultados sobre la pobreza en México.

¹ La serie histórica desde 1992 (o incluso desde 1989) permite establecer continuidad en la medición de la dimensión de ingresos, al ser casi totalmente equivalentes, la LB a la denominada “pobreza patrimonial” (o pobreza) y la LBM a la denominada “pobreza alimentaria” (o pobreza extrema).

Tabla 1. Incidencia de pobreza en México, según diferentes mediciones 2012-2014

Variable para medir pobreza	Fuente	Resultado	Año
\$3.30 USD ppp por día	World Bank	12.0 %	2014
Doble del costo de una canasta alimentaria	CEPAL	37.1 %	2012
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar (costo de la canasta básica) = pobreza "por ingresos", antes "pobreza patrimonial"	CONEVAL	50.6 %	2016
		53.2 %	2014
		51.6 %	2012
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar y al menos una carencia social = pobreza multidimensional – dato oficial	CONEVAL	43.6 %	2016
		46.2 %	2014
		45.5 %	2012

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Mundial. Disponible en https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.LMIC?end=2014&name_desc=false&start=2008; CEPAL. Anexo estadístico del Panorama Social de América Latina 2014 y CONEVAL. Anexo estadístico 2010-2016.

La medición nacional de la pobreza en México muestra un panorama grave. La mitad de la población carece de ingreso suficiente para adquirir la canasta básica. Esto es similar a la situación de 1992, hace 25 años, fecha para la que se cuenta con dato comparable. Actualmente serían 62 millones de personas. Además el 44 % de la población, presenta al menos una carencia social, esto es 53 millones de personas.

Conforme a la medición oficial del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la carencia social con mayor incidencia refiere a la falta de acceso a la seguridad social, que en 2016 afectaba al 56 % de la población, esto es más de 68 millones de personas. La carencia social con menor incidencia es la carencia por espacios y condiciones de la vivienda, que afecta al 15 % de la población. La carencia que más se ha reducido es la falta de acceso a servicios de salud que bajó del 33 % en 2010 al 19 % en 2016.

Si bien la medición multidimensional de la pobreza tiene como punto de partida los derechos sociales, la ausencia o satisfacción de las carencias usadas en la medición no equivale al cumplimiento de los derechos. En muchos casos, se da por satisfecha la carencia con una acción sucedánea muy limitada. El caso mas evidente es la carencia por seguridad social, que queda satisfecha si las personas reciben un programa de apoyo a adultos mayores.

Por eso, el estudio explora la información estadística disponible para identificar un conjunto más amplio de indicadores que reflejan condiciones de cumplimiento del subconjunto de derechos económicos y sociales relevados. Y advierte que la satisfacción del indicador no garantiza cumplimiento pleno del derecho.

El estudio incluye indicadores no solo para el conjunto de la población (promedios), sino también para sectores específicos por grupos de edad como las niñas y niños en su primera infancia, las personas jóvenes o las personas adultas mayores. Y también se pueden identificar brechas de desigualdad para grupos de población históricamente discriminados, como indicadores asociados al derecho a la no discriminación. La tabla 2 recoge algunos de esos indicadores, los que se considera más críticos.

El estudio justifica y explica cada uno de los indicadores, su vinculación con los DESCAs seleccionados y su relevancia para hacer frente a la pobreza y la desigualdad, por ejemplo, explica la relación entre el derecho al trabajo y el ingreso, y la correlación e interdependencia con otros derechos, como la salud, la alimentación y la vivienda.

Los indicadores muestran graves incumplimientos así como algunos avances. Refleja también grandes brechas de desigualdad que afectan a la población indígena y a quienes tienen menores ingresos. El análisis por condición de ingresos demuestra empíricamente la correlación entre pobreza e incumplimiento de derechos. Por ejemplo, muestra las brechas de permanencia en la escuela entre hogares con los mayores y menores ingresos, o de las condiciones de acceso a agua y servicios de saneamiento y sanitarios en las viviendas.

Como conclusión del apartado de indicadores, el estudio propone un ejercicio de síntesis de indicadores seleccionados que se sugieren como un tablero de condiciones críticas de incumplimiento de algunos DESCAs.

Tabla 2. Tablero de indicadores críticos de incumplimiento de derechos económicos y sociales

Derecho o Dimensión	Ciclo de Vida / Grupo de Población	Indicador	Valor
Ingresos	Población en general	Ingreso inferior a LBM	17.5 %
		Ingreso inferior a LB	50.6 %
Trabajo	Personas jóvenes y adultas	Ocupadas con grave remuneración insuficiente	61 %
		Sin trabajo o subocupadas	36 %
		Sin prestaciones	54 %
	Jóvenes	Brecha en tasa participación laboral	29 pp
	Mujeres	Brecha en tasa participación laboral	35 pp
Educación	Primera Infancia	Fuera de la escuela (3-5)	36 %
	Infancia y Adolescencia	Bajo logro académico	79.4 % (6.º grado) 89.3 % (9.º grado)
	Jóvenes	Sin ciclo secundario completo (EMS)	50 %
	Adultos	Analfabetas o sin educación básica	36 %
Salud / Educación	Primera Infancia	Con problemas en su desarrollo	23.3 %
Salud / Alimentación		Con desnutrición	21.4 %

Salud	Infancia y Adolescencia	Con sobrepeso u obesidad	34%
	Adultos	Con sobrepeso u obesidad	71%
		Con diabetes que no recibieron atención básica	52%
	Mujeres	Razón de Mortalidad Materna	38.9%
	Población en general	Gastan por recibir atención médica	50%
Seguridad social		Sin afiliación a sistemas públicos	58%
Seguridad social	PcD	Con discapacidad que no reciben transferencias	65%
	Adultos mayores	Sin pensiones de seguridad social	69%
Vivienda	Población en general	Viviendas sin agua regular	20%
		Viviendas sin condiciones adecuadas de saneamiento e higiene	62%
Alimentación		Inseguridad alimentaria	28%

Fuente: Elaboración propia basada en tablas incluidas en el estudio, para cada indicador las tablas establecen la fuente y posibles notas metodológicas.

Las políticas públicas frente a la pobreza (PPP) son el conjunto de normas, instituciones, programas y acciones destinadas a población en pobreza o vulnerabilidad social y relacionadas con el ejercicio de derechos económicos y sociales.

Antes de tratar de aplicar el enfoque de derechos, las PPP requieren cumplir con cuatro criterios de consistencia básica o mínima en cuanto políticas públicas:

- **Institucionalidad.** Contar con documento normativo, asignación presupuestal específica, reportes en cuenta pública e información básica disponible al público.
- **Diseño.** Definición adecuada del problema público y del objetivo / resultado a lograr, así como de la población potencial y la manera de identificarla para incluirla.
- **Alcance.** Cobertura sustancial a la población potencial a atender y/o plan gradual para incluirla en un periodo razonable de tiempo.
- **Implementación.** Documentación de resultados sustantivos que permitan suponer impacto positivo en el problema público consistente con el objetivo a lograr.

Para la aplicación del enfoque de derechos a las PPP, se toman en consideración los lineamientos generados por OACNUDH, que establecen un contenido normativo de los derechos, así como un conjunto de criterios aplicables a estrategias de reducción de pobreza, que sirven como orientación en nuestro caso: a) identificación de las personas en pobreza; b) empoderamiento de las personas

en pobreza; c) reconocimiento explícito del marco nacional e internacional de derechos humanos; d) rendición de cuentas; e) igualdad y no discriminación; f) participación; g) otros derechos relevantes para enfrentar la pobreza; h) realización progresiva, indicadores y referencias; i) obligaciones centrales y umbral mínimo internacional; j) asistencia y cooperación internacional; k) desarrollo de otros conceptos, y l) integración de otras normas de derechos humanos.

La CIDH, en un informe reciente, ofrece además otras orientaciones valiosas para aplicarlas al enfoque de derechos en las PPP: (i) la importancia de los estándares interamericanos de derechos humanos; (ii) la necesidad de acciones afirmativas y medidas de igualdad para aplicar el principio de igualdad y no discriminación; (iii) la necesidad de considerar la interrelación y posible interacción negativa entre situaciones de violencia, exclusión social y estigmatización con la condición de pobreza; (iv) la correlación negativa entre la condición de pobreza y el derecho a una vida digna; (v) la necesidad del desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales (DESCA); (vi) la necesidad de reconocer la responsabilidad del Estado en actos violatorios por parte de terceros, y (vii) la importancia de la libertad de expresión y del derecho de acceso a la información pública en relación con la pobreza y las PPP.

El estudio presenta los umbrales mínimos a considerar para la aplicación del enfoque de DESCA a las PPP:

El derecho a la no discriminación considera generar medidas de igualdad y superar la diferencia de trato de las políticas sociales a grupos de población históricamente discriminados.

El derecho al trabajo se considera el derecho económico por excelencia en materia de superación de la pobreza; el ingreso remunerador; la garantía de prestaciones, y los derechos sindicales, que representan obligaciones mínimas de cualquier política laboral con enfoque de derechos. Siendo el ingreso insuficiente el factor central de la pobreza y su indicador más preciso —no único— mejorar la remuneración del trabajo o ingreso laboral constituye una de las acciones de política más efectivas frente a la pobreza.

El derecho a la educación considera la dimensión de calidad con equidad, se trata del desarrollo de competencias para el desarrollo pleno de las personas y no únicamente del acceso a escuelas. El aprendizaje y las condiciones de permanencia y avance resultan esenciales como política frente a la pobreza.

El derecho a la salud refiere a dos dimensiones, por una parte, a la garantía de acceso a servicios de salud pertinentes y efectivos que no dependan del pago directo (y por ende del ingreso o condición económica de las personas) y por otra parte, de las acciones sanitarias y de salud pública indispensables para prevenir y tratar las enfermedades que afectan la calidad de vida de las personas. La relación del derecho a la salud con la pobreza es doble, por una parte, una vida saludable es condición del ejercicio de otros derechos y en particular del derecho al trabajo adecuado y por otra las enfermedades y los costos asociados con la incapacidad para trabajar o con el pago de servicios en caso de enfermedad o accidente son factores de empobrecimiento.

El derecho a la seguridad social en México está asociado con el derecho al trabajo y en particular con el régimen de contratación laboral, sin embargo, la visión más avanzada de protección social o seguridad social universal considera que hay mínimos que deben ser garantizados, en materia de acceso a servicios de salud, de ingreso / pensiones en la edad avanzada, ingreso en caso de enfermedad o incapacidad e incluso servicios de cuidado para familiares, menores, ancianos o con discapacidad. Una de las expresiones

más evidentes de la pobreza es la vulnerabilidad frente a los riesgos que cubre o debería cubrir la seguridad social y por tanto constituye uno de los horizontes más relevantes para las PPP.

El derecho a la vivienda digna constituye una dimensión asociada a las condiciones de ingreso con efectos en la salud, alimentación e incluso a la educación. Los espacios reducidos, los materiales precarios y la falta de servicios mínimos fijan un umbral de condiciones de vivienda digna directamente relacionadas con las PPP.

El derecho a la alimentación está directamente vinculado a la salud y su incumplimiento es una de las expresiones más claras y directas de la pobreza. El “hambre” o la ingesta insuficiente de alimentos en cantidad y calidad constituye una de las expresiones más claras de la pobreza. La mejora de la alimentación también se refiere a la nutrición, que en la primera infancia es esencial para el desarrollo del cerebro y en el resto de la vida es base de la vida saludable y para evitar las enfermedades que más han crecido y que son causales de mortalidad: el sobrepeso y la obesidad como precursores de enfermedades crónico degenerativas como la diabetes mellitus y la hipertensión arterial.

El estudio identifica que el mandato del 1.º Constitucional en materia de PPP puede aplicarse mediante dos grandes objetivos y líneas de acción:

- a. Garantizar y respetar el ejercicio universal de los DESCAs partiendo de los mínimos indispensables y su ampliación progresiva para todas las personas sin distinción y en igualdad de condiciones.
- b. Proteger y promover el avance progresivo en el ejercicio de los DESCAs para personas y grupos sociales que por vivir en condición de pobreza enfrentan obstáculos o barreras para su ejercicio.

Finalmente, el estudio propone orientaciones para incluir el enfoque de DESCAs en cada uno de los pasos del ciclo de las políticas públicas. En el primer paso referido a la identificación del problema público se subraya la importancia de desagregar la información y evitar la generalización y los promedios en el momento de dimensionar. En el paso de la definición de opciones se enfatiza la importancia de los principios de universalidad e interdependencia para evitar soluciones que contravengan esos principios. En el paso de la formulación se enfatiza que para las políticas de igualdad o inclusión destinadas a proteger y promover ejercicio de derechos de población históricamente discriminada se considere la participación y se garantice la correcta identificación de la población objetivo de las PPP. En el paso de la implementación se subraya la importancia del alcance, aplicando los principios de progresividad y universalidad, es decir, el avance progresivo del alcance de las políticas en un plazo razonable. Y finalmente en el paso de la evaluación se subraya la importancia de considerar estándares internacionales para fijar umbrales y obligaciones generales y mínimas.

Pasando al análisis de las PPP en México, el primer problema es que la gran mayoría de los programas y acciones considerados en el Inventario de programas y acciones sociales de CONEVAL no cumplen con los criterios de consistencia mínima. Por ejemplo, aunque los 232 programas federales sí cumplen con lo mínimo indispensable de institucionalidad, solo 40 tienen alcance superior al 50% de su población objetivo, y solo 20 tienen una cobertura superior a 100 mil personas. En el caso de los 2 528 programas de los gobiernos estatales, el 95% no cumple con la institucionalidad mínima, solo 128 programas sí cumplen ese primer criterio mínimo.

El estudio analiza con más detalle fortalezas y debilidades de tres PPP: medición de la pobreza, programas alimentarios y de transferencias monetarias, sistema de protección social en salud.

La política de medición de la pobreza es relevante por fijar el diagnóstico y alcance de los programas y acciones públicas.

Las fortalezas de la política de medición de la pobreza son: contar con fundamento legal; medir carencias basadas en derechos sociales; haber sido generada con la participación de expertos; generar información desagregada para diversos grupos de población; y aplicar una metodología transparente usando datos abiertos.

Las debilidades de la política de medición de la pobreza son: identificar el concepto de cohesión social con el índice Gini que únicamente mide la desigualdad en ingresos; no incluir como pobres a todas las personas con ingreso inferior a la línea de bienestar; no incluir como pobres extremos a todas las personas con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo; aceptar como acceso a seguridad social a quienes reciben programas sociales de adultos mayores, aunque no estén en sistemas institucionales de seguridad social completos; facilitar que muchos esfuerzos de PPP se concentren en modificar variables y mejorar la “medición” en lugar de la transformación de las condiciones y el ejercicio real de los derechos que dan fundamento a las carencias.

La segunda PPP analizada con mayor detalle son los programas alimentarios y de transferencias monetarias: Abasto Rural (DICONSA), Abasto Social de Leche (LICONSA), Comedores Comunitarios, Pensión de adultos mayores y Prospera. Estos programas son relevantes por su dimensión presupuestal agregada y por la prioridad asignada por este gobierno a la Cruzada Nacional contra el Hambre.

Las fortalezas de estos programas se resumen en que: Tienen como objetivo explícito promover el ejercicio de derechos de población que vive en pobreza; los cinco programas —sin incluir Cruzada— cumplen con los criterios mínimos de institucionalidad; los cinco programas —sin incluir Cruzada— cumplen con criterios mínimos de consistencia en diseño; los programas Pensión de Adultos Mayores y Prospera tienen una cobertura adecuada de su población objetivo (aunque no total); el programa Prospera cuenta con evaluaciones de impacto, independientes y rigurosas.

Las debilidades de estos programas se resumen en que: Carecen de fundamento específico en la Ley y ninguno adhiere a estándares internacionales de derechos ni cuentan con mecanismos de exigibilidad; la Cruzada no cumple con requisitos mínimos de consistencia institucional o de diseño; los programas de Abasto Rural, Leche y Comedores Comunitarios no tienen alcance adecuado de su población objetivo; esos tres programas además presentan serios problemas de efectividad según sus evaluaciones; el programa Prospera no cuenta con mecanismos de participación; los programas de transferencias y alimentarios no han logrado reducir significativamente la incidencia de la pobreza y la carencia alimentaria. De 2010 a 2016 la población con ingreso por debajo de la línea de bienestar mínimo pasó de 19.4% a 17.5% de la población. La población con carencia alimentaria pasó del 24.8% a 20.1%, menos de 5 puntos porcentuales de reducción en seis años.

El Sistema de Protección Social en Salud (SPSS), también conocido como “Seguro Popular” es la política destinada a garantizar acceso a servicios de salud para población sin afiliación a seguridad social. Ha representado un importante esfuerzo presupuestal de incremento entre 2003 y 2012. Su implementación es la razón que explica la reducción significativa en la carencia por acceso a servicios de salud.

Las principales fortalezas del SPSS son: tiene fundamento constitucional y en la Ley General de Salud; es una política destinada a garantizar el derecho a la salud para personas sin afiliación a seguridad social; tiene una cobertura significativa superior al 80% de su población objetivo; tiene un diseño progresivo y solidario para su financiamiento, centrado en recursos públicos y aportaciones conforme a condición socioeconómica; ha permitido el incremento de inversión en infraestructura y recursos humanos y materiales de los servicios de salud; ha reducido la carencia por acceso de 29% en 2010 a 15% en 2016.

Las debilidades del SPSS son: expresa y parte de la segmentación del sistema de salud con trato diferenciado para quienes tienen afiliación a seguridad social y quienes solo tienen acceso a este sistema; no ha logrado cobertura universal pese a ser el mandato previsto en la Ley y a la asignación presupuestal para conseguirla en 2010; la afiliación no garantiza la atención, permanece el gasto de bolsillo superior a 40% del gasto en salud; los servicios estatales han priorizado la construcción de hospitales de especialización y han descuidado las unidades y recursos para el primer nivel de atención (preventivo y ambulatorio); las transferencias de recursos a los gobiernos estatales basados en afiliación no han garantizado la aplicación de los recursos a la salud, e incluso la ASF ha acreditado múltiples desviaciones; el incremento de recursos y acceso no ha modificado indicadores básicos de salud en materia de atención a población con enfermedades crónicas, en reducción de mortalidad materna, en desnutrición crónica infantil o en atención preventiva.

El estudio concluye con un conjunto de recomendaciones que enfatizan su propósito práctico y que se resumen en cuatro recomendaciones generales:

1. Adoptar formalmente el enfoque de derechos en las PPP
2. Adoptar una política fiscal que posibilite la asignación del máximo de recursos disponibles para garantizar y promover el ejercicio efectivo de derechos
3. Mejorar la calidad, la efectividad y la equidad en la provisión de servicios públicos
4. Adoptar un “tablero de indicadores” con enfoque de DESCA que oriente las PPP

Y cuatro recomendaciones específicas:

1. Generar políticas económicas incluyentes y erradicar políticas económicas excluyentes, como salario Suficiente; Aplicación leyes laborales; Inclusión de comunidades y pequeños productores en “macroproyectos”; eliminar subsidios regresivos al campo e incrementar la inversión de fomento a la productividad de pequeños productores, y un Fondo de Economía Social y apoyo productivo.
2. Formular una macropolítica de protección social universal e integrada, que permita alinear los recursos, superar gradual y progresivamente la segmentación de la salud y la seguridad social, que permita:
 - Garantizar cobertura universal de servicios de salud
 - Garantizar pensiones para la edad avanzada y transferencias de ingreso básico para personas con incapacidad, discapacidad o imposibilidad de generar ingreso suficiente
 - Establecer un sistema de provisión de servicios de cuidado

- Renovar el modelo de transferencias monetarias para hogares en pobreza extrema para que promuevan el ejercicio efectivo del derecho a la educación, la nutrición y la salud
 - Crear una política de asistencia social moderna y no paternalista ni monetarizada para la atención de condiciones especiales de necesidad
3. Mejorar la calidad y la equidad educativa en todos los niveles y ofrecer opciones de 2.^a oportunidad para jóvenes y adultos jóvenes con rezago educativo.
 4. Mejorar la calidad y la equidad de los servicios de salud para garantizar al menos el desarrollo durante la primera infancia, evitar la mortalidad materna y priorizar la atención preventiva y la detección oportuna de riesgos y condiciones de enfermedades no transmisibles.

El estudio además incluye un anexo sobre el estado de Guerrero con un enfoque especial sobre cuatro municipios de la Costa Grande. El anexo presenta el mismo conjunto de indicadores incluidos en la segunda sección del estudio nacional, referidos a un grupo de derechos económicos y sociales, que son un subconjunto de los DESCAs, concretamente los derechos a la no discriminación, al trabajo, la salud, la educación, la seguridad social, a la vivienda y a la alimentación:

El estudio de caso para Guerrero concluye con tres recomendaciones de estrategia general para avanzar en el ejercicio de los DESCAs:

- Asumir el enfoque DESCAs en las políticas y acciones de gobierno
- Fijar objetivos medibles para cambiar condiciones de ejercicio de DESCAs en las personas conforme a su ciclo de vida
- Generar cambios detonadores

Y se proponen cinco proyectos detonadores de cambio a ser impulsados en los cuatro municipios de la Costa Grande de Guerrero, con la perspectiva de expandirlos posteriormente a otras regiones:

1. Proyecto de mejora integral de los servicios de salud
2. Proyecto de mejora de la calidad educativa y de la permanencia y avance escolar
3. Creación de una agencia intermunicipal de desarrollo
4. Creación de un fondo de fomento a la economía social
5. Creación de opciones de 2.^a oportunidad para jóvenes en rezago educativo

Índice

Resumen Ejecutivo	5
Lista de siglas y acrónimos:	21
Introducción	25
Sección I. Derechos Humanos en los ámbitos económico, social, cultural y ambiental: Los DESCAs	27
1. El art. 1.º Constitucional y la vigencia del marco internacional de DDHH en México	27
2. El marco normativo internacional de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA)	28
3. Los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) en los instrumentos internacionales	29
Derecho a la no discriminación	30
Derecho a la educación	30
Derecho a la salud	31
Derecho a la alimentación	32
Derecho a la vivienda	33
Derecho al agua y al saneamiento	33
Derecho a un medio ambiente sano	33
Derechos de la mujer	34
Derechos del menor y la familia	34
Derecho a la seguridad social	34
Derecho al trabajo	34
Derecho a la Cultura	35
4. Los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) en la Constitución	36
Derecho a la no discriminación. Artículo 1.º Constitucional	36
Derecho a la educación. Artículo 3.º Constitucional	36
Derecho a la salud. Artículo 4.º Constitucional	37
Derecho a la alimentación. Artículo 4.º Constitucional	37
Derecho a la vivienda. Artículo 4.º Constitucional	38

Derecho al agua. Artículo 4.º Constitucional	38
Derecho a un medio ambiente sano. Artículo 4.º Constitucional	39
Derechos de la mujer. Artículo 4.º Constitucional	39
Derechos del menor y la familia. Artículo 4.º Constitucional	40
Derecho a la seguridad social. Artículo 123 Constitucional	40
Derecho al trabajo. Artículo 123 Constitucional	41
Derecho a la Cultura. Artículo 4.º Constitucional	42
Sección II. Pobreza y DESCA. Marco conceptual y mediciones	43
5. Pobreza y DESCA: Definiciones y alcances	43
6. Pobreza: Mediciones	46
A) Medición internacional del Banco Mundial	47
B) Medición internacional de la CEPAL	49
C) Medición nacional en México por ingresos antes de 2008	50
D) Medición nacional multidimensional en México a partir de 2008	53
7. DESCA: Medición con indicadores	59
A. El derecho a la no discriminación	60
Marco normativo	60
Definición de indicadores	61
B. El derecho al trabajo	62
Marco normativo	62
Definición de indicadores	62
Indicadores del derecho al trabajo	63
Indicadores de discriminación estructural para el ejercicio del derecho al trabajo	64
Agenda de información pendiente	64
C. El derecho a la educación	65
Marco normativo	65
Definición de indicadores	65
Indicadores del derecho a la educación	66

Indicadores de discriminación estructural para el ejercicio del derecho a la educación	67
Agenda de información pendiente	68
D. El derecho a la salud	68
Marco normativo	68
Definición de indicadores	69
Indicadores del derecho a la salud	71
Indicadores de discriminación estructural en el ejercicio del derecho a la salud	71
Agenda de información pendiente	73
E. El derecho a la seguridad social	73
Marco normativo	73
Definición de indicadores	73
Indicadores del derecho a la seguridad social	74
Indicadores de discriminación estructural en el ejercicio del derecho a la seguridad social	74
Agenda de información pendiente	75
F. El derecho a la vivienda	75
Marco normativo	75
Definición de indicadores	75
Indicadores del derecho a la vivienda	76
Indicadores de discriminación estructural para el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada	76
Agenda de información pendiente	79
G. El derecho a la alimentación	79
Marco normativo	79
Definición de indicadores	79
Indicadores del derecho a la alimentación	80
Indicadores de discriminación estructural para el ejercicio del derecho a la alimentación	80

Agenda de información pendiente	81
Tablas de indicadores por ciclo de vida	81
Indicadores de brechas de desigualdad para grupos históricamente discriminados	85
Sección III. Enfoque de Derechos Humanos en las políticas públicas frente a la pobreza (PPP)	87
8. Definición y criterios de consistencia de las PPP	87
A. Definición descriptiva	87
B. Criterios de consistencia	88
9. Lineamientos internacionales para la aplicación del enfoque de DDHH en las PPP	88
Criterios de la OACNUDH	89
A. Identificación de las personas en pobreza	89
B. Empoderar a las personas en pobreza pobres	89
C. Reconocimiento explícito del marco normativo nacional e internacional	90
D. Rendición de cuentas	90
E. Igualdad y No discriminación	90
F. Participación	91
G. Otros derechos humanos de particular importancia para las estrategias para la reducción de la pobreza	91
H. Realización progresiva, indicadores y referencias	91
I. Obligaciones centrales y umbral mínimo internacional	92
J. Asistencia y cooperación internacional	92
Desarrollo de otros conceptos	92
K. Integración de determinadas normas de derechos humanos	92
Criterios y aportaciones de la CIDH	93
10. Aplicación del enfoque de los contenidos normativos de los DESCAs en las PPP	94
A. Derecho al trabajo adecuado (Decent work)	94
B. Derecho a la educación	95
C. Derecho a la salud	97

D. Derecho a la seguridad social	98
E. Derecho a la vivienda adecuada	98
F. Derecho a la alimentación	99
11. Objetivos y líneas de aplicación del enfoque de derechos del art. 1.º constitucional a las PPP	100
A) Garantía y respeto a los DESCAs	100
B) Promoción y protección para el ejercicio progresivo de los DESCAs para personas y grupos en pobreza	101
12. El enfoque de derechos DESCAs en el ciclo de las PPP	102
A. El enfoque de DESCAs en el surgimiento y definición de los problemas públicos	102
B. El enfoque de DESCAs en la adopción del problema en la agenda pública y de gobierno	103
C. El enfoque de DESCAs en la identificación, análisis y decisión obre las opciones de política	103
D. El enfoque de DESCAs en la implementación de las PPP	104
E. El enfoque de derechos DESCAs en la evaluación y ajuste de las PPP	104
Sección IV. Diagnóstico de las Políticas Públicas frente a la Pobreza (PPP) con enfoque de DDHH	105
13. Diagnóstico general de las PPP	105
14. Diagnóstico de la política de Medición de la Pobreza con enfoque DESCAs	108
Balance crítico desde el enfoque de derechos a la política de medición de la pobreza	108
15. Diagnóstico de los programas alimentarios y de transferencias monetarias	109
Características básicas, cobertura y resultados de los programas alimentarios y de transferencias monetarias	110
A. Cruzada Nacional contra el Hambre	110
B. Programa de Abasto Rural	111
C. Programa de Abasto Social de Leche	111
D. Programa de Comedores Comunitarios	112
E. Programa Pensión para Adultos Mayores	112
F. PROSPERA Programa de Inclusión Social	113

Balance crítico desde el enfoque de derechos a los programas alimentarios y de transferencias monetarias	113
16. Diagnóstico de la política de protección social en salud	115
Características básicas, datos y resultados del Sistema de Protección Social en Salud	115
Balance crítico de la política de protección social en salud desde el enfoque de derechos	117
Sección V. Recomendaciones para las Políticas Públicas frente a la Pobreza (PPP) desde el enfoque de Derechos Humanos (DESCA)	119
Recomendaciones generales	119
1. Adoptar formalmente el enfoque de derechos en las PPP	119
2. Adoptar una política fiscal que posibilite la asignación del máximo de recursos disponibles para garantizar y promover el ejercicio efectivo de derechos	119
3. Mejorar la calidad, la efectividad y la equidad en la provisión de servicios públicos	120
4. Adoptar un “tablero de indicadores” con enfoque de DESCAs que oriente las PPP	121
Recomendaciones específicas	124
Índice de tablas	127
Fuentes consultadas	131

Lista de siglas y acrónimos

ASF	Auditoría Superior de la Federación
CAUSES	Catálogo Único de Servicios de Salud
CEPAL	Comisión Económica, para América Latina y el Caribe
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
COPLADEMUN	Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal
CEIMSA	Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A.
CONASUPO	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Cruzada	Cruzada Nacional contra el Hambre
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
DESCA	Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales
DDHH	Derechos Humanos
DIT	Desarrollo Infantil Temprano
DM	Diabetes mellitus
EMS	Educación Media Superior
ENIGH	Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares
ENSANUT	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición
ENIM	Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Mujeres
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
FAEB	Fondo de Aportaciones a la Educación Básica
FASSA	Fondo de Aportaciones a los Servicios de Salud
UNICEF	Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia <i>(por sus siglas en inglés)</i>
FGC	Fondo de Gastos Catastróficos
HTA	Hipertensión arterial
ICAD	Índice de Calidad en Atención a la Diabetes

INDEP	Índice de Desempeño de Programas Públicos Federales
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INSP	Instituto Nacional de Salud Pública
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
LGBTI	Lesbianas, los gays, los bisexuales y las personas transgénero e intersexuales
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
LB	Línea de Bienestar
LBM	Línea de Bienestar Mínimo
MCS	Módulo de Condiciones Socioeconómicas
ODS 2030	Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la ONU
OMENT	Observatorio Mexicano de Enfermedades No Transmisibles
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PcD	Personas con Discapacidad
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PEA	Población Económicamente Activa
PNEA	Población Económicamente Inactiva
MD	Pobreza Multidimensional
PPP	Políticas y Acciones Públicas Frente a la Pobreza
PIB	Producto Interno Bruto
PAR	Programa de Abasto Rural
PASL	Programa de Abasto Social de Leche
PAL	Programa de Apoyo Alimentario

PCC	Programa de Comedores Comunitarios
PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación
PPAM	Programa Pensión para Adultos Mayores
RMM	Razón de Mortalidad Materna
RED	Redes de Excelencia en Enfermedades Crónicas
RFC	Registro Federal de Contribuyentes
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SSA	Secretaría de Salud
STyPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
ODISEA	Semáforo Municipal de los derechos de la infancia y adolescencia
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SESA	Servicios Estatales de Salud
SPSS	Sistema de Protección Social en Salud
UNEME	Unidad de Especialidad Médica

Introducción

Si bien hay amplio consenso intelectual en que la pobreza afecta seriamente el ejercicio de los derechos para las personas que la padecen,² aún no hay un marco conceptual, jurídico y de política que permita articular de manera efectiva y sistemática el enfoque de derechos humanos a las políticas públicas destinadas a enfrentar, aliviar o transformar las condiciones de pobreza que afectan a más de mil millones de personas en el mundo.³

El presente trabajo constituye una exploración inicial para generar un conjunto de propuestas de cambios institucionales y rediseño de políticas públicas que asuman explícitamente el marco normativo de los derechos humanos como quedó establecido en el art. 1.º de nuestra Constitución y generar un conjunto de indicadores que permitan dar seguimiento a la evolución de las condiciones más críticas en el ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

El estudio se centra en los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) por dos razones: En primer lugar, por ser el conjunto de derechos humanos directamente interdependientes con la condición de pobreza, es decir porque existe una interdependencia directa entre los derechos al trabajo, a la educación, a la salud y a la vivienda con la condición propia de carencia de ingresos y exclusión social que define la pobreza, como se analizará en este estudio. Y también y esta razón es la determinante en el caso de este estudio porque las políticas públicas directamente vinculadas a enfrentar la pobreza y la desigualdad deben estar fundamentadas en los DESCA.

² “[...] Recordemos que la pobreza es una negación de los derechos humanos”. Kofi Annan. Mensaje con motivo del Día Internacional para la Erradicación de la Pobreza 2002. Consultado en <https://www.un.org/press/en/2002/sgsm8431.doc.htm>. “La pobreza no se trata solamente de pobreza de ingreso, se trata sobre la privación de derechos económicos y sociales, inseguridad, exclusión e impotencia”. Irene Khan, Ex Secretaria General de Amnistía Internacional. Consultado en <http://www.ohchr.org/EN/Issues/MDG/Pages/Quotes.aspx>. “Siempre y cuando consideremos a la pobreza como un déficit natural cuantitativo, la voluntad política para reducirla no va a ser incentivada. La pobreza solo cesará cuando sea reconocida como una violación a los derechos humanos, y como tal, que sea abolida”. Freedom from Poverty as a Human Right. Economic Perspective. Editado por Bård A. Andreassen, Stephen P. Marks and Arjun K. Sengupta. Unesco Publishing. Consultado en <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001876/187610e.pdf>

³ “Además, a pesar de los numerosos informes, resoluciones y declaraciones de la ONU, el hecho de que la pobreza sea una violación de los derechos humanos sigue sin estar reconocido por todos. Muchos pensadores políticos de ciertas corrientes siguen negando que los pobres merezcan el menor derecho, bien porque no se podría indicar claramente quién tendría una obligación hacia ellos, o porque no se podrían tocar las pertenencias de los ricos sin violar sus derechos humanos. “Consejo de Derechos Humanos, sexto periodo de sesiones, 2007”. Consultado en https://digitallibrary.un.org/record/613260/files/A_HRC_6_NGO_48-ES.pdf?version=1. “Todavía hay una falta de claridad conceptual en la noción de la pobreza como violación a los derechos humanos. Esto es un problema para los abogados de derechos humanos que se toman en serio la indivisibilidad de los derechos humanos, que entienden la centralidad de la pobreza en la situación apremiante de muchas víctimas de violaciones a los derechos humanos y que quieren trabajar de manera profesional, a través de las obligaciones vinculantes de derechos humanos reconocidas internacionalmente, en la lucha contra la pobreza”. COSTA, Fernanda Doz. *Pobreza e direitos humanos: da mera retórica às obrigações jurídicas - um estudo crítico sobre diferentes modelos conceituais*. *Sur, Rev. int. direitos human.* [online]. 2008, Vol.5, Núm.9, pp. 88-119. Consultado en http://www.scielo.br/pdf/sur/v5n9/es_v5n9a06.pdf, “[...] es fundamental traer a los economistas líderes y científicos sociales al debate relativo a la pobreza y la relación que guardan por una parte las políticas y los procesos de las instituciones económicas, y por otra, la capacidad de los estados para lidiar con ellos en términos de obligaciones de derechos humanos. Esta situación continúa siendo terreno desconocido para la mayoría de los economistas”. Freedom from Poverty as a Human Right: Economic Perspectives. Consultado en <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001876/187610e.pdf>

El estudio está formado por cinco secciones y un estudio complementario anexos.

En la primera sección el documento presenta el marco conceptual de los derechos humanos en su vertiente de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), y su referencia normativa en el art. 1.º constitucional.

La sección II presenta las definiciones conceptuales sobre pobreza y DESCA, aborda las formas de medición de pobreza y los datos más relevantes para cada una de ellas. Y termina con una revisión de indicadores con información estadística disponible sobre incumplimiento de algunos de los DESCA.

En la sección III, el documento propone un marco conceptual que permita iniciar un proceso gradual para aplicar el enfoque de derechos humanos a las políticas y acciones públicas frente a la pobreza (PPP).

En la sección IV, el documento revisa las PPP federales y algunos elementos disponibles de las realizadas por los gobiernos estatales a nivel general, así como una revisión más detallada de tres PPP que resultan especialmente relevantes por su alcance, presupuesto y objeto sustantivo: (i) la medición de la pobreza que ofrece la evidencia que dimensiona y orienta al conjunto de las PPP; (ii) los programas de transferencias y alimentarios, y (iii) la protección social en salud.

La sección V ofrece recomendaciones prácticas que puedan ser aplicadas por las instituciones del Estado, en particular por los gobiernos federal y estatales, que asuman el enfoque de derechos prescrito en el art. 1.º de nuestra Constitución.

El estudio es un anexo estadístico para Guerrero. Es un ejercicio de aplicación práctica a un caso específico. Se trata de un ejercicio centrado en el Estado de Guerrero y en particular en cuatro municipios que forman parte de la Costa Grande de Guerrero: Atoyac de Álvarez, Benito Juárez, Coyuca de Benítez y Tecpan de Galeana.

Este anexo constituye un estudio en sí mismo y se deriva del compromiso general de la CNDH con el fortalecimiento del trabajo de diálogo social generado desde la sociedad civil, particularmente en este caso con el proceso de "Guerrero es Primero", proceso en el que confluyen organizaciones sociales y civiles, universidades, asociaciones religiosas, tanto del estado de Guerrero como del resto del país, con una agenda de diálogo social y promoción de paz con base en los derechos humanos. Este proceso es respaldado y acompañado por la CNDH.

El presente trabajo ha estado a cargo de Rogelio Gómez Hermosillo M. Y ha contado con la valiosa colaboración de Juana Acosta y Waleska Pría para la redacción en diversas partes. Jorge Morales contribuyó con la extracción de datos estadísticos. El equipo operativo y el Comité Coordinador de la Acción Ciudadana Frente a la Pobreza han sido un apoyo muy importante para esta tarea.

Agradecemos la confianza al Presidente de la CNDH, Dr. Luis Raúl González Pérez, quien animó y propició la realización de este estudio, a la Sexta Visitaduría y a la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo.

Sección I. Derechos Humanos en los ámbitos económico, social, cultural y ambiental: Los DESCAs

1. El art. 1.º Constitucional y la vigencia del marco internacional de DDHH en México

El art. 1.º Constitucional de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reformó en 2011 y establece:

- La vigencia de los derechos humanos incluidos en los tratados e instrumentos internacionales de los que forma parte el Estado Mexicano, así como de las garantías para su protección.
- El principio “pro persona” como criterio de interpretación.
- La obligación de todas las autoridades, en su ámbito de competencia, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.
- Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.
- La obligación del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos.

La prohibición de cualquier forma de discriminación que atente contra la dignidad humana o que tenga por objeto anular o menoscabar derechos y libertades de las personas, incluyendo la discriminación por motivo de origen étnico, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil.

Esta reforma implica un cambio fundamental para el ejercicio de la autoridad y para la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Establece como su fundamento el conjunto de los derechos humanos, tal y como han sido formulados tanto en la Constitución, como en el conjunto de declaraciones, tratados y pactos internacionales de derechos humanos que han sido firmados y ratificados por México.

En este sentido, tal y como lo señala la Observación General Núm. 3 del Comité DESC,⁴ las obligaciones del Estado son tanto obligaciones de comportamiento como de resultado.

Apesar del reconocimiento respecto a las limitaciones de recursos para llevar a cabo las medidas necesarias para un cumplimiento pleno de los derechos —motivo por el cual se toma en consideración la necesidad de realización paulatina—, se imponen ciertas obligaciones con efecto inmediato, como lo son: i) la obligación del Estado a garantizar que los derechos se ejercerán sin discriminación, y ii) el Estado deberá de tomar las medidas pertinentes -mismas que deberán ser concretas, deliberadas y orientadas de la forma más clara posible -, para lograr los derechos pertinentes, dentro de un plazo que sea razonablemente breve.

⁴ Observación General Núm. 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Consultado en <http://bit.ly/CESCRObs3>

Si bien la adopción de medidas legislativas es necesaria, de ninguna manera éstas son suficientes, ya que el logro de los derechos demanda la aplicación de “todos los medios apropiados”. En cuanto a la obligación de resultados, ésta implica la adopción de medidas que permitan el logro progresivo de la plena efectividad de los derechos. Lo anterior bajo el entendido de que el Estado está obligado a cuando menos asegurar los niveles esenciales de cada uno de los derechos.⁵

Esta reforma aún no se aplica de manera sistemática e integral al conjunto de los campos de ejercicio de autoridad. En concreto, en el campo de las instituciones y políticas económicas y sociales no se percibe una iniciativa sistemática y rigurosa de revisión y readecuación de la organización, gestión y aplicación de las políticas y las acciones con base en la normativa internacional de DDHH. Tampoco y quizá menos aún se ha avanzado en la revisión del ciclo presupuestal. Aún hay un divorcio o al menos una omisión que ignora los posibles efectos e implicaciones del art. 1.º en la formulación y aprobación de los presupuestos y en la formulación y ejecución de los programas en aspectos laborales, educativos, de salud, medioambiente, alimentación, vivienda y demás áreas relacionadas con el ejercicio de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) conforme al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) ratificado por México en 1981 y al resto de los tratados e instrumentos de los que el Estado Mexicano forma parte.

2. El marco normativo internacional de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA)

México forma parte de los siguientes tratados e instrumentos internacionales que contienen normas relevantes en relación con los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA):

- Declaración Universal de los Derechos Humanos (proclamada el 10 de diciembre 1948)
- Convención Americana sobre Derechos Humanos “Protocolo de San José de Costa Rica” (Año de adopción:1969) (Año de ratificación por el Estado Mexicano: 1981)
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Año de adopción:1966) (Año de ratificación por el Estado Mexicano: 1981)
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” (Año de adopción:1988) (Año de ratificación por el Estado Mexicano: 1996)
- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Año de adopción:1966) (Año de ratificación por el Estado Mexicano: 1975)
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Año de adopción:1979) (Año de ratificación por el Estado Mexicano: 1981)

⁵ La SCJN en las Tesis 1.ª CXXII/2017 (10.ª) y 1.ª CXXIII/2017 (10a.), establece que existen tres tipos de deberes del Estado frente a los DESCAs: a) la protección del núcleo esencial del derecho, el cual está relacionado con la protección de la dignidad de las personas y frente al cual el Estado está obligado a darle cumplimiento inmediato e ineludible; b) una vez que se ha sobrepasado el citado núcleo esencial, el Estado está obligado a llevar a cabo de forma progresiva la realización plena del derecho, y c) no adoptar de forma injustificada medidas regresivas.

- Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Año de adopción:1999) (Año de ratificación por el Estado Mexicano: 2002)
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias (Año de adopción:1990) (Año de ratificación por el Estado Mexicano: 1999)
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Año de adopción: 2006) (Año de ratificación por el Estado Mexicano: 2007)
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Año de adopción: 2006) (Año de ratificación por el Estado Mexicano: 2007)
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (Año de adopción:1951) (Año de ratificación por el Estado Mexicano: 2000)
- Convenio Internacional del Trabajo Núm. 87 relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación (Año de adopción:1948) (Año de ratificación por el Estado Mexicano: 1950)
- Convenio Núm. 29 relativo al trabajo forzoso (Año de adopción:1930) (Año de ratificación por el Estado Mexicano: 1934)
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Aprobada en 1948)
- Declaración y Programa de Acción de Viena (Proclamada en 1993)
- Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición (Aprobada en 1974)
- Declaración sobre el derecho al desarrollo (Proclamada en 1986)

3. Los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) en los instrumentos internacionales⁶

Las formulaciones más relevantes en una versión sintética y no exhaustiva, que permita acercarse a un enfoque de aplicación de los DESCAs a las políticas y acciones públicas frente a la pobreza (PPP) en México son:

⁶Esta sección incluye únicamente un acercamiento sintético y claro a los DESCAs con una visión de relevancia, pertinencia y sobretodo de claridad para ser aplicados en un enfoque de derechos en políticas y acciones públicas frente a la pobreza (PPP). Por ningún motivo pretende una versión exhaustiva o completa del conjunto de formulaciones y normativas en materia de DESCAs. Mucho menos ofrece una mirada jurídica que permita su interpretación jurisdiccional en México o en instancias internacionales.

Derecho a la no discriminación⁷

Es el derecho a no ser discriminado por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas.⁸

Derecho a la educación⁹

Es el derecho de toda persona a la educación, así como el derecho del padre o madre de elegir libremente la escuela y/o tutor/a legal el tipo de educación que quieren para sus hijos/as de acuerdo con sus convicciones.

La enseñanza primaria debe ser gratuita, obligatoria y accesible a todos. La enseñanza secundaria debe ser generalizada y al igual que la educación superior, debe hacerse accesible a todos.

Además, la educación deberá contar con las siguientes características:

- Deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales.
- Deberá capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.
- Deberá fomentarse la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria
- Deberá implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

⁷Tratados en los que se encuentra contemplado el derecho a la no discriminación: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) Art. 2.º; Protocolo de San Salvador Art. 3.º; Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) Art. 2.º; Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Carta Interamericana de Derechos Humanos.

⁸El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General Núm.20, señala que la discriminación debe entenderse como toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas. Observaciones aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General Núm. 20, 10 de noviembre de 1989, consultado en <http://bit.ly/CESCR0bs20>

⁹Tratados en los que se encuentra contemplado el derecho a la educación: PIDESC Art. 13; Protocolo de San Salvador Art. 13, Convención para el Fomento de las Relaciones Culturales Interamericanas; Acta Final de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Establecimiento de una Organización Educativa, Científica y Cultural; Carta de la Organización de los Estados Americanos.

Derecho a la salud¹⁰

Es el derecho que tiene toda persona al disfrute del más alto nivel posible de bienestar físico, mental y social.¹¹

Este derecho obliga a los Estados a lo siguiente:

- Reducción de la mortinatalidad y la mortalidad infantil
- Sano desarrollo de los niños
- Mejora de la higiene del trabajo y del medioambiente
- Prevención y tratamiento de enfermedades y la lucha contra ellas
- Condiciones que aseguren la asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad
- Total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas.
- Educación de la población sobre prevención y tratamiento de los problemas de salud.¹²

El derecho a la planificación familiar se puede incluir en el derecho a la salud.¹³ Es el derecho de la mujer y el hombre de decidir libremente si desean reproducirse y en qué momento. Incluye el derecho de estar informados y tener acceso a métodos de planificación familiar seguros, eficaces,

¹⁰ Tratados en los que se encuentra contemplado el derecho a la salud: PIDESC Art. 12, Protocolo de San Salvador Art. 10; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; Convención sobre los Derechos del Niño; Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Convenio Internacional de Protección Fitosanitaria.

¹¹ De acuerdo con la Observación General Núm. 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a la salud no debe entenderse como un derecho a estar sano, sino que entraña libertades y derechos como la libertad de controlar su salud y su cuerpo, con inclusión de la libertad sexual y genésica, y el derecho a no padecer injerencias. Así como el derecho a un sistema de protección de la salud que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud. El derecho a la salud debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud. El derecho a la salud abarca los siguientes elementos esenciales: 1) Disponibilidad de establecimientos, bienes y servicios de salud; b) Accesibilidad de éstos a todos (accesibilidad física y económica), sin discriminación; c) Aceptabilidad deben de ser respetuosos de la cultura de las personas, y d) Calidad desde el punto de vista científico y médico. Observaciones aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General Núm. 14, Consultado en <http://bit.ly/CESCR0bs20>

¹² El Comité reconoce que el derecho a la salud abarca diversas condiciones necesarias para llevar una vida sana por lo que hace extensivo este derecho a factores básicos como como la alimentación y la nutrición, la vivienda, el acceso a agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, condiciones de trabajo seguras y sanas y un medio ambiente sano. De igual forma también contempla el acceso a la información y a la educación sobre aspectos relacionados con la salud, incluyendo la salud sexual y reproductiva. Véase Observación General Núm. 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, numerales 4 y 11.

¹³ El derecho a la planificación familiar no se encuentra señalado de forma expresa en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sin embargo está contemplado en el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud consagrado en el Art. 12 del propio pacto. De igual forma este derecho se desprende de Art. 10 del Protocolo de San Salvador. De acuerdo con la Observación general Núm. 14 del Comité, a partir de la disposición relativa a la mortinatalidad y la mortalidad infantil se puede desprender la necesidad de tomar medidas relacionadas al aseguramiento de la salud infantil y materna, servicios de salud sexuales y genésicos, incluyendo el acceso a la planificación familiar.

Otros tratados internacionales que contemplan este derecho son DUDH, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Convención sobre los Derechos del Niño, Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, El Cairo (1994).

asequibles y aceptables de su elección, así como el derecho de acceso a los pertinentes servicios de atención de la salud.¹⁴

Derecho a la alimentación¹⁵

Es el derecho de toda persona a contar con una alimentación adecuada y a estar protegida contra el hambre. Su ejercicio requiere el acceso físico y económico a la alimentación adecuada.

La alimentación adecuada es indispensable para la salud, la supervivencia y el desarrollo físico e intelectual, y es una condición previa para la integración social, la cohesión social y la vida pacífica en la comunidad. La falta de soberanía alimentaria compromete la autonomía y la dignidad. Las personas que viven en la pobreza suelen tener un acceso limitado a alimentos adecuados y asequibles, o a los recursos que necesitan para producirlos o adquirirlos. Incluso cuando hay alimentos adecuados disponibles, muchas veces no llegan a las personas que viven en la pobreza debido a diferentes factores, como el costo, una distribución inadecuada o discriminatoria, la limitada capacidad de los grupos marginados de acceder a recursos productivos, la falta de infraestructura o la existencia de conflictos. La calidad o el valor nutricional de los alimentos a los que tienen acceso las personas que viven en la pobreza también suscitan gran preocupación. Como consecuencia de la discriminación institucional e intrafamiliar o de las prácticas culturales, las mujeres que viven en la pobreza se ven privadas en muchos casos de un acceso equitativo a los alimentos, o tienen una capacidad reducida de adquirirlos o producirlos.¹⁶

El derecho a la alimentación demanda que los Estados adopten medidas para mejorar los métodos de distribución, conservación y producción de alimentos. De acuerdo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General Núm. 12, éste derecho está vinculado de forma inseparable con la dignidad humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos y de la justicia social por lo que demanda de políticas dirigidas a la erradicación de la pobreza. En cuanto al contenido de este derecho se comprende lo siguiente: a) disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad para satisfacer necesidades alimentarias, y b) la accesibilidad, la cual debe de ser sostenible y que no dificulte el goce de otros derechos.¹⁷

¹⁴ Observaciones aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General Núm. 14, Nota 126, Consultado en <http://bit.ly/CESCRObs20>

¹⁵ PIDESC Art. 11, Protocolo de San Salvador Art. 12, DUDH.

¹⁶ *Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*, Relatora Especial Magdalena Sepúlveda Carmona, AG, A/HRC/21/39, 21.º período de sesiones, 18 de julio de 2012. Disponible en http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/A-HRC-21-39_sp.pdf

¹⁷ Observación General Núm. 12, Consultado en <http://bit.ly/CESCRObs20>

Derecho a la vivienda¹⁸

Es el derecho de toda persona a una vivienda adecuada.¹⁹

Derecho al agua y al saneamiento²⁰

Es el derecho de toda persona a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico, entre otros.²¹

El derecho al agua se encuentra íntimamente relacionado con otros derechos, particularmente el derecho a la salud, afectando de manera particular a las personas que viven en pobreza, y de mayor forma a grupos vulnerables como los niños y las mujeres. La falta de saneamiento del agua, así como su falta de acceso son causa principal de enfermedades diarreicas las cuales provocan altos niveles de mortalidad infantil y de lactantes. La falta de acceso a este derecho también afecta el derecho a la educación, al trabajo, la vivienda, etcétera.²²

Derecho a un medio ambiente sano²³

Es el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano.²⁴

¹⁸ Tratados en los que se encuentra contemplado el derecho a la vivienda: PIDESC Art. 11, DUDH, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Convención sobre los Derechos del Niño, Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos, Declaración sobre el Derecho al Desarrollo.

¹⁹ De acuerdo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, éste derecho debe de considerarse como el derecho a vivir en dignidad, paz y seguridad en alguna parte, siendo una vivienda adecuada aquella en la que cuente con un espacio adecuado, en la que uno se pueda aislar si así lo desea, que tenga seguridad, ventilación, iluminación e infra estructura adecuada, así como una relación adecuada con el trabajo y los servicios básicos, además de tener un costo razonable. Los aspectos a considerar para poder determinar si la vivienda es adecuada son los siguientes: seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; gastos soportables; habitabilidad; asequibilidad; ubicación y adecuación cultural. Observaciones aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General Núm. 4, Consultado en <http://bit.ly/CESCR0bs20>

²⁰ Este derecho se encuentra encuadrado en el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, al derecho a una vivienda y alimentación adecuada (PIDESC Art. 11), así como con el derecho al más alto nivel posible de salud (PIDESC Art. 12). Otros documentos internacionales que contemplan este derecho son la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Convención sobre los Derechos del Niño.

²¹ Observaciones aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General Núm. 15, Numeral 2, Consultado en <http://bit.ly/CESCR0bs20>

²² Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Relatora Especial Magdalena Sepúlveda Carmona, AG, A/HRC/21/39, 21.º período de sesiones, 18 de julio de 2012. Disponible en http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/A-HRC-21-39_sp.pdf

²³ PIDESC Art. 12, Protocolo de San Salvador Art. 11, Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Indicadores de incumplimiento del derecho a la alimentación, 2012 y 2016.

²⁴ Observación General Núm. 14 del Comité.

Derechos de la mujer²⁵

Es el derecho de la mujer a gozar, en pie de igualdad que el hombre, los derechos humanos.²⁶

Derechos del menor y la familia²⁷

El derecho de la familia es el derecho de contar con la protección para el mejoramiento de su situación moral y material.

El derecho del menor es el derecho de los niños a un sano desarrollo, a crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres, a una adecuada alimentación, a estar protegidos contra la explotación económica y social, a contar con un ambiente sano en el que puedan desarrollar los valores de la comprensión, solidaridad, respeto y responsabilidad, así como el derecho a la educación.

Derecho a la seguridad social²⁸

Es el derecho de toda persona de contar con seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones se aplicarán a sus dependientes. En el caso de trabajadores, también incluye el derecho a que le sea cubierta como mínimo la atención médica y el subsidio o jubilación en caso accidentes de trabajo o enfermedad profesional, y cuando se trate de mujeres, derecho a que se le brinde licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.²⁹

Derecho al trabajo³⁰

Es el derecho de toda persona de contar con la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado; de contar con un salario equitativo e igual por trabajo igual

²⁵ PIDESC Art. 3; Protocolo de San Salvador Art. 3 y 6; DUDH Art. 2; Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; Principios de Montreal sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Mujer; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Art. 3.º.

²⁶ Más allá de establecer nuevos derechos para la mujer, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer cuenta con una orientación antidiscriminatoria cuyo objetivo es el reconocimiento y disfrute de los derechos humanos que buscan proteger a las mujeres y se encuentran establecidos en otros instrumentos. Por una parte se busca, tanto que se tomen medidas para no discriminar a las mujeres, como la adopción de otras que permitan igualar el disfrute de los derechos y la igualdad de hechos; es decir se busca tanto la igualdad de facto como la de jure. Se busca no solo que las normas traten a hombres y mujeres de manera neutral, sino que también se busca que alivien la situación desfavorable que de suyo sufren las mujeres. Carbonell Miguel, Argumentación jurídica y aplicación de los tratados internacionales de los derechos humanos, http://miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/argumentaci_n_jur_dica.pdf y Observaciones aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General Núm. 16, Consultado en <http://bit.ly/CESCRObs20>

²⁷ Tratados internacionales en los que se encuentra contemplado el derecho de la familia: PIDESC Art. 10, 12 y 16; Protocolo de San Salvador Arts. 15 y 16; DUDH Art. 16; Convención sobre los Derechos del Niño.

²⁸ PIDESC Art. 9, Protocolo de San Salvador Art. 9; DUDH Art. 22 y 25, Convenio Núm. 102, Núm. 128 OIT, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre Art. XVI.

²⁹ PIDESC Art. 9, Protocolo de San Salvador Art. 9; DUDH Art. 22 y 25, Convenio Núm. 102, Núm. 128 OIT, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre Art. XVI.

³⁰ PIDESC Arts. 6, 7, 8; Protocolo de San Salvador Art. 6., DUDH Arts. 4 y 5. Otros instrumentos que contienen este derecho: Convenio sobre el Trabajo Forzoso, Convenio sobre la abolición del Trabajo Forzoso, Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, Convenio sobre el derecho de Sindicación y Negociación, Convenio sobre Igualdad de Remuneración, Convenio sobre la Edad Mínima, Convenio Núm. 168 de la OIT, Convención sobre los Derechos del Niño, Convenio Núm. 159 de la OIT.

que proporcione condiciones de existencia dignas tanto al trabajador como a sus familias; así como de gozar de las siguientes condiciones de trabajo:

- Derecho a contar con seguridad e higiene en el trabajo
- Igual oportunidad para todos de ser promovidos sin más consideración que el tiempo de servicio y capacidad
- Derecho de contar con una indemnización en caso de despido injustificado
- Limitación razonable de las horas de trabajo, el descanso y el disfrute de tiempo libre
- Derecho a fundar sindicatos o afiliarse a los de su elección, así como el derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones
- Derecho de huelga³¹

Derecho a la Cultura³²

Es el derecho de toda persona a participar en la vida cultural y artística de la comunidad; a disfrutar de los beneficios del progreso científico y tecnológico; a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan en virtud de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora;³³ así como el derecho a gozar de la indispensable libertad para la actividad creadora y la investigación científica.³⁴

³¹ De acuerdo con la Observación General Núm. 18 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados deberán luchar para abolir y condenar toda forma de trabajo forzado. De igual forma el Comité señala como condiciones necesarias para el ejercicio del derecho al trabajo la disponibilidad de servicios por parte del Estado que permitan a los individuos identificar empleos disponibles y acceder a ellos. La accesibilidad del mercado del trabajo requiere accesibilidad física, la proscripción de toda discriminación en el acceso al empleo, la difusión y procuración de información para acceder al empleo. Adicionalmente el Comité señala ciertos temas específicos de alcance general respecto al derecho al trabajo relativos a las mujeres, los jóvenes, el trabajo infantil, personas mayores, personas con discapacidad y trabajadores migratorios. Observaciones aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General Núm. 18, Consultado en <http://bit.ly/CESCRObs20>

³² PIDESC Art. 15; Protocolo de San Salvador Art. 14; DUDH Arts. 17, 19, 26, 27; Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre Art. 13; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Arts. 17, 18, 19, 21, 22 y 27; Convenio de París para la Protección de Propiedad Intelectual; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

³³ PIDESC Art. 15; Protocolo de San Salvador Art. 14; DUDH Arts. 17, 19, 26 y 27; Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre Art. 13; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Arts. 17, 18, 19, 21, 22 y 27; Convenio de París para la Protección de Propiedad Intelectual; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

³⁴ De conformidad con la Observación General Núm. 21 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el término cultura comprende todas las expresiones de la vida humana, entre otras: "las formas de vida, el lenguaje, la literatura escrita y oral, la música y las canciones, la comunicación no verbal, los sistemas de religión y de creencias, los ritos y las ceremonias, los deportes y juegos, los métodos de producción o la tecnología, el entorno natural y el producido por el ser humano, la comida, el vestido y la vivienda, así como las artes, costumbres y tradiciones [...] La cultura refleja y configura los valores del bienestar y la vida económica, social y política de los individuos, los grupos y las comunidades". Son tres los componentes principales del participar o formar parte en la vida cultural: la participación, la contribución y el acceso a la vida cultural. Observaciones aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General Núm. 21, Consultado en <http://bit.ly/CESCRObs20>

4. Los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) en la Constitución

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los siguientes contenidos normativos en relación con los DESCAs.

Derecho a la no discriminación. Artículo 1.º Constitucional

Es el derecho a no ser discriminado por cuestiones de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, 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.

Es de destacarse que la discriminación no se genera únicamente por dar un trato distinto a los iguales o dar un trato igual a aquéllos que se encuentran en situaciones distintas; sino que también se considera discriminación cuando mediante la aplicación de una disposición, práctica o criterio, aparentemente neutral, se coloca a un grupo social determinado en evidente desventaja frente al resto (a esta circunstancia se le llama discriminación indirecta).³⁵

Derecho a la educación. Artículo 3.º Constitucional

Es el derecho que tiene todo individuo a recibir educación. El Estado está obligado a impartir la educación básica (preescolar, primaria y secundaria) y media superior. Además de la educación obligatoria, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos, incluyendo la educación inicial y la educación superior. Toda la educación que imparta el Estado será gratuita.

La educación básica y media superior será:

- De calidad, de tal forma que se garantice el máximo logro de aprendizaje de los educandos
- Democrática³⁶
- Nacional, es decir, buscará la comprensión de nuestros problemas, aprovechamiento de nuestros recursos, defensa de nuestra independencia política y económica, así como el desarrollo y continuidad de nuestra cultura.
- Laica
- Deberá fomentar el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional
- Deberá estar orientada por los resultados del proceso científico
- Deberá fortalecer el aprecio y respeto a la diversidad cultural, la dignidad de las personas, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos

³⁵ Criterio establecido por la SCJN en la Tesis de jurisprudencia 100/2017 (10.ª). Aprobada por la Primera Sala, en sesión de quince de noviembre de dos mil diecisiete, Consultado en <http://bit.ly/SCJNJurisprudencia100-2017>

³⁶ Deberá impartirse sobre criterios democráticos, entendiéndolo a la democracia no únicamente como una estructura jurídica, sino como un sistema de vida que busca la continua mejora económica, social y cultural del pueblo. Hernández Armando, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.

En cuanto al contenido de la educación básica, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) —de forma coincidente con los tratados internacionales como PIDESC, Protocolo de San Salvador, entre otros— ha señalado que ésta debe de dotar del entrenamiento intelectual necesario a fin de lograr la autonomía de los titulares del derecho a la educación,³⁷ de igual forma debe de estar orientada hacia la habilitación de los educandos como miembros de una sociedad democrática.³⁸

El criterio de la SCJN antes señalado también evidencia la interdependencia que existe entre los derechos humanos, ya que establece cómo la educación es una condición necesaria para garantizar la igualdad de oportunidades en el goce de otros derechos fundamentales, así como el desarrollo de diversos objetivos colectivos como culturales, económicos y sociales, entre otros. Es decir, es un aspecto que no puede separarse de un estado de bienestar.³⁹

Derecho a la salud. Artículo 4.º Constitucional

Es el derecho que tiene toda persona a la protección de la salud. Lo anterior implica la obligación por parte del Estado de prestar los servicios necesarios para que se dé cumplimiento a éste derecho.

El derecho a la planificación familiar es el derecho que tiene toda persona a decidir de forma libre, responsable e informada, el número de hijos que quiere tener y el momento en que los quiere tener.

La SCJN, en congruencia con lo establecido por Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, establece que el derecho a la salud no debe de comprenderse únicamente como el derecho a estar sano, sino que debe entenderse como garantía indispensable a fin de poder ejercer los demás derechos humanos. Así mismo, implica la obligación del Estado de garantizar al menos un nivel esencial⁴⁰ del derecho a la salud y por otra parte el lograr de forma progresiva su pleno ejercicio a través de todas las medidas apropiadas, ya sean de carácter legislativo, presupuestario o de cualquier índole para que se logre dar plena efectividad al citado derecho.⁴¹

Derecho a la alimentación. Artículo 4.º Constitucional

Es el derecho de toda persona a contar con alimentación nutritiva, suficiente y de calidad.

Se considera que el núcleo esencial del derecho a la alimentación está garantizado cuando toda persona cuenta con acceso económico y físico, en todo momento, ya sea a una alimentación adecuada o a los medios para obtenerla. Los alimentos deben de contar con los adecuados nutrimentos para el correcto desarrollo tanto físico como mental.⁴²

El núcleo esencial comprende dos elementos: i) la disponibilidad de los alimentos; y ii) su accesibilidad. La disponibilidad implica la posibilidad de que un individuo se alimente directamente o a través de sistemas ya sean privados o públicos de distribución, elaboración y comercialización, en

³⁷ Amparo en revisión 750/2015, criterio que ha integrado la jurisprudencia 1a./J. 80/2017 (10.ª). Consultado en <http://bit.ly/Amparenrevisión750-2015>

³⁸ *Idem.*

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ La SCJN en la Tesis: 1a. CXXIII/2017 (10.ª), señala como uno de los niveles de protección de los derechos económicos, sociales y culturales “un núcleo esencial que protege la dignidad de las personas e impone al Estado obligaciones de cumplimiento inmediato e ineludible en caso de una vulneración”. Consultado en <http://bit.ly/Tesis1aCXXIII-2017>

⁴¹ Amparo en revisión 378/2014. Consultado en <http://bit.ly/Amparenrevisión378-2014>

⁴² Tesis 2.ª XCIV/2016 (10.ª) Consultado en <http://bit.ly/Tesis2aXCIV-2016>

tanto que la accesibilidad deberá ser por un lado, económica, desde el punto de vista monetario y social, es decir, que esté al alcance de todos, incluyendo a aquellos que estén en condiciones de vulnerabilidad.⁴³

Derecho a la vivienda. Artículo 4.º Constitucional

Es el derecho que tiene toda familia de disfrutar una vivienda digna y decorosa.

En cuanto al significado de una vivienda digna y decorosa, la SCJN establece que éste no se agota con los estándares de infraestructura con los que debe de contar una vivienda adecuada, es decir, no es suficiente con que proteja de la lluvia, humedad, viento, riesgos estructurales, que cuente con instalaciones de aseo y sanitarias, iluminación, ventilación adecuadas, espacio para el descanso, agua potable, electricidad, drenaje, espacio para preparar e ingerir alimentos;⁴⁴ sino que además debe de contar con diversos elementos, como el acceso a determinados servicios públicos básicos que son indispensables para la seguridad, la salud y otros servicios sociales, como pueden ser clínicas, escuelas, hospitales, así como la prohibición de que se establezcan en sitios contaminados o de proximidad inmediata a fuentes de contaminación. Las viviendas deben de tener acceso a prestación de servicios como transporte público, recolección de basura, servicio de bomberos, ambulancia, seguridad pública, por mencionar algunos.

El derecho a la vivienda es fundamental para el goce de otros derechos fundamentales y es inherente a la dignidad de las personas. Resulta indispensable para la salud tanto física como mental, así como para el desarrollo y participación en las diversas actividades de los individuos, ya sean laborales, sociales, culturales y educativas.⁴⁵

La Primera Sala de la SCJN señala lo siguiente:

el derecho humano a una vivienda digna y decorosa consagra en favor de los ciudadanos la potestad de exigir al Estado, que cumpla con un estándar mínimo de insumos, materiales y servicios indispensables para el desarrollo adecuado de la vida del ser humano. Contempla aspectos presenciales tales como: seguridad jurídica en la tenencia, disponibilidad de recursos, gastos soportables, habitabilidad, asequibilidad, lugar y adecuación cultural.⁴⁶

Derecho al agua.⁴⁷ Artículo 4.º Constitucional

Es el derecho de toda persona al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y accesible.

Tal y como lo señala el Comité DESC, el agua es un bien público fundamental para la vida y la salud, por lo que resulta indispensable para el goce y disfrute de otros derechos fundamentales. Un abastecimiento adecuado de agua es necesario para evitar la muerte, así como para la satisfacción de las necesidades de consumo, cocina e higiene personal y doméstica; para ello el abastecimiento debe ser continuo y suficiente. El agua, las instalaciones y los servicios deben ser accesibles para

⁴³ Amparo en revisión 1219/2015. Tesis publicada el 9 de septiembre de 2016 en el Semanario Judicial de la Federación.

⁴⁴ Amparo directo en revisión 3516/2013. Consultado en <http://bit.ly/Amparoenrevisión3516-2013>.

⁴⁵ Amparo directo en revisión. Consultado en <http://bit.ly/Amparodirecto>

⁴⁶ Tesis 1.ª CXLVI/2014 (10.ª), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 798, de título y subtítulo: "Derecho fundamental a una Vivienda Digna y Decorosa. Alcance del Artículo 4.º, Párrafo Séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Consultado en <http://bit.ly/SCJNViviendaDignayDecorosa>

⁴⁷ Encuadrado dentro de las garantías esenciales para asegurar un nivel de vida adecuado.

todos, sin discriminación alguna, razón por la cual el Estado debe velar a fin de que la asignación de los recursos de agua y las inversiones, permitan su acceso a todos los miembros de la sociedad.⁴⁸

El derecho al agua se erige como un beneficio colectivo que debe de fundamentarse en criterios de cooperación mutua, solidaridad, equidad y en condiciones dignas, razón por la cual ha sido proclamado de prioridad y seguridad nacional la preferencia del uso público urbano y doméstico en relación con cualquier otro uso.⁴⁹

Derecho a un medio ambiente sano. Artículo 4.º Constitucional

Es el derecho de toda persona a tener un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. Es el derecho fundamental de los ciudadanos a tener acceso a un medio ambiente que cuente con una calidad tal que le permita gozar de bienestar y llevar una vida digna. Éste conlleva el deber de las autoridades del Estado de protegerlo, conservarlo, garantizarlo y vigilarlo.⁵⁰ Por otra parte, el reconocimiento del derecho a un medio ambiente sano, también está vinculado con la obligación que tienen los ciudadanos de mejorar y proteger el medio ambiente tanto para las generaciones presentes como para las futuras.⁵¹

El medio ambiente es elemento fundamental para el goce de otros derechos humanos fundamentales y para la conservación de la especie humana; constituye un bien público y tiene carácter colectivo. Su disfrute o daños afectan a la población en general y no solo a una persona, por ello el Estado debe de llevar a cabo políticas públicas que prevengan y mitiguen la degradación ambiental y que cuenten con la participación solidaria de la comunidad.⁵²

Derechos de la mujer. Artículo 4.º Constitucional

Es el derecho de la mujer de ser igual al hombre frente a la ley.⁵³

El principio constitucional de igualdad jurídica impone la obligación a las diversas autoridades del Estado de llevar a cabo actos dirigidos a la obtención de una correspondencia de oportunidades entre los integrantes de distintos grupos sociales y el resto de la población, es decir, el llevar a cabo una serie de medidas cuya finalidad sea evitar que se siga haciendo una discriminación sistemática o diferenciación injustificada o bien que se reviertan los efectos de la marginación estructural o

⁴⁸ Derecho de Acceso, Disposición y Saneamiento del Agua para Consumo Personal y Doméstico, en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. Tratándose de personas privadas de la libertad, aquél debe analizarse a la luz de los principios plasmados en la Constitución Federal y en los Tratados Internacionales, a partir de una interpretación más amplia que les favorezca en todo momento (Aplicación del principio Pro Persona previsto en el Artículo 1.º de la Constitución Federal). Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. Amparo en Revisión 158/2014. Consultado en <http://200.38.163.178/sjfsist/Documentos/Tesis/2008/2008053.pdf>

⁴⁹ Agua potable. Como derecho humano, la preferencia de su uso doméstico y público urbano es una cuestión de seguridad nacional. Amparo directo 740/2011. Consultado en <http://200.38.163.178/sjfsist/Documentos/Tesis/2001/2001560.pdf>

⁵⁰ El mandato de garantizar la existencia de un medio ambiente sano y propicio para el bienestar de las personas, es vinculante tanto para los gobernados como para las autoridades egislativas, administrativas y judiciales, las cuales en el marco de sus competencias deben de adoptar todas aquellas medidas para la protección del ambiente. Amparo directo en revisión 5452/2015

⁵¹ Derecho humano a un medio ambiente sano. Su caracterización como un derecho que a su vez implica un deber. Amparo directo en revisión 5452/2015. Consultado en <http://bit.ly/SCJNAmparoDirecto5452-2015>

⁵² Tesis: 2a. CVIII/2014 (10.º) Consultado en <http://bit.ly/scjnTesis2aCVIII-2014>

⁵³ En virtud de que las mujeres se encuentran en una posición de vulnerabilidad frente a los hombres, éste derecho, más que referirse a la condición de igualdad de derechos y obligaciones que tienen las mujeres, hace referencia a la necesidad de igualar las condiciones sociales y las oportunidades de desarrollo para la mujer. Igualdad de oportunidades más que igualdad de derechos y obligaciones. Hernández, Armando, Los derechos económicos, sociales y culturales y su justiciabilidad en el derecho mexicano, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.

histórica de un grupo social. Estas medidas deben buscar brindar un mismo nivel de oportunidades para el disfrute y ejercicio de los derechos fundamentales de un determinado grupo social, los cuales se han caracterizado por sufrir discriminación sistemática y recurrente.⁵⁴

El reconocimiento de los derechos de la mujer a una vida libre de violencia y discriminación y de acceso a la justicia en condiciones de igualdad, obliga a todas las autoridades a actuar desde una perspectiva de género,⁵⁵ con ello se busca combatir argumentos estereotipados e indiferentes para el efectivo y pleno ejercicio del derecho a la igualdad. Así mismo, todos los órganos jurisdiccionales del país deben de impartir la justicia también desde una perspectiva de género. Bajo ésta perspectiva, la impartición de justicia partirá desde un reconocimiento de la circunstancia de desventaja en la cual históricamente se ha encontrado la mujer como resultado de una construcción sociocultural que se ha desarrollado alrededor del rol que debieran asumir como circunstancia inevitable de su sexo, es decir, deben juzgar tomando en cuenta las situaciones de desventaja que impiden la igualdad y discriminan.⁵⁶ Quienes están a cargo de impartir justicia deben de actuar remediando los potenciales efectos discriminatorios que tanto las prácticas institucionales como el ordenamiento jurídico pueden tener en detrimento de las personas, en particular las mujeres. Para lograr lo anterior, no será necesaria la petición de parte, los impartidores de justicia deberán detectar posibles situaciones de desequilibrio de poder entre las partes como consecuencia de su género, deberán de cuestionarse la neutralidad del marco normativo aplicable y de las pruebas, requerirán recopilar pruebas para visualizar el marco de discriminación y finalmente deberán resolver prescindiendo de cualquier carga estereotipada que resulte en detrimento de hombres o mujeres.⁵⁷

Derechos del menor y la familia. Artículo 4.º Constitucional

El derecho de la familia es el derecho de contar con la protección de su organización y desarrollo.

El derecho del menor es el derecho de los niños y las niñas a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano entretenimiento para su pleno desarrollo.

Derecho a la seguridad social. Artículo 123 Constitucional

Es el derecho de los trabajadores de que les sean cubiertos los accidentes profesionales, las enfermedades, la maternidad, jubilación, invalidez, vejez y muerte. Así como el derecho de sus familiares de contar con asistencia médica y medicinas.

La Constitución también establece que la Ley del Seguro Social es de utilidad pública, y ésta comprende seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

⁵⁴ Amparo directo en revisión 1464/2013. Consultado en <http://bit.ly/SCJNAmparodirecto1464-2013>

⁵⁵ Amparo en revisión 554/2013. Consultado en <http://bit.ly/AmparoDirecto554-2013>

⁵⁶ Tesis: P. XX/2015 (10.ª). Consultado en <http://bit.ly/SCJNtESISXX-2015>

⁵⁷ Amparo directo en revisión 4811/2015. Juzgar con perspectiva de género. Concepto, aplicabilidad y metodología para cumplir dicha obligación. Consultado en <http://bit.ly/Amparodirecto4811-2015>

Derecho al trabajo. Artículo 123 Constitucional

Es el derecho de toda persona de elegir un trabajo digno y socialmente útil; de contar con un salario suficiente que permita satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural.⁵⁸ Este derecho también contempla la prohibición del uso del trabajo de menores de quince años; el trabajo de horas extras por parte de los menores de dieciséis años, así como el que lleven a cabo labores insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno industrial y todo otro trabajo después de las diez de la noche; que las mujeres durante el embarazo realicen trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación. También prohíbe el embargo, compensación o descuento del salario mínimo. De igual forma, el derecho al trabajo establece que se debe de gozar de las siguientes condiciones:

- La jornada diaria máxima de trabajo diurna será de ocho horas y la nocturna será de siete horas. La jornada podrá incrementarse de forma extraordinaria, sin que exceda tres horas diarias, ni tres veces consecutivas. Como salario de estas horas se pagará el doble de las horas normales (ambos).
- La jornada máxima de los menores de dieciséis años tendrá una duración de seis horas.
- Derecho a contar con un día de descanso con goce de sueldo por cada seis de trabajo.
- Derecho a contar con un salario igual por trabajo igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.
- Derecho de las mujeres durante el embarazo de gozar de seis semanas de descanso previas al parto y seis semanas posteriores al mismo, con goce de sueldo íntegro, y de conservar su empleo y otros derechos que tengan por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos.
- Derecho a participar en las utilidades de las empresas, lo cual no implica que puedan intervenir en la dirección o administración de las empresas.
- Derecho de los trabajadores a recibir por parte de los empresarios capacitación y adiestramiento para el trabajo.
- Las empresas están obligadas a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante aportaciones que hagan los empresarios a un fondo nacional de vivienda y establecer un sistema de financiamiento a fin de que los trabajadores puedan adquirir créditos baratos y suficientes para adquirir las mencionadas habitaciones.

⁵⁸ De acuerdo con el Artículo 25 Constitucional, al Estado le corresponde la rectoría del desarrollo nacional y mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, así como una más justa distribución del ingreso y la riqueza, deberá permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

- Derecho al pago de la indemnización correspondiente por parte de los empresarios en el caso de accidentes y enfermedades sufridos durante el ejercicio de la profesión o trabajo que llevan a cabo.
- Derecho a contar con instalaciones seguras e higiénicas.
- Derecho a asociarse para la defensa de sus intereses en sindicatos, asociaciones profesionales u otras.
- Derecho a huelga y paros.
- Derecho a percibir una indemnización en caso de ser despedido sin causa justificada o por formar parte de un sindicato, asociación o participar en una huelga.

Derecho a la Cultura. Artículo 4.º Constitucional

Es el derecho de toda persona al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios culturales que preste el Estado, así como al ejercicio de sus derechos culturales y el derecho a la cultura física, y a la práctica del deporte.

La SCJN (al igual que diversos organismos internacionales), consideran que este derecho cuenta con tres vertientes: un derecho que tutela el acceso a los servicios y bienes culturales, otro que protege su uso y disfrute y un tercero que protege la producción intelectual. Así mismo, la participación en la vida cultural requiere de la presencia tanto de bienes como de servicios culturales que puedan ser aprovechadas por todas las personas, como teatros, museos, bibliotecas; literatura y artes en cualquiera de sus manifestaciones. De lo anterior se desprende que el derecho a la cultura es un derecho prestacional a contar con acceso a servicios y bienes culturales.⁵⁹ Este derecho debe de garantizarse sin discriminación alguna y respetándose en su máxima expresión, tanto en lo colectivo como en lo individual.⁶⁰

El Estado debe de promover y garantizar la libre recepción, emisión y circulación de la cultura, tanto en su aspecto individual, como colectivo.⁶¹

⁵⁹ Amparo en revisión 566/2015. *Derecho de acceso a bienes y servicios culturales. es una vertiente del derecho a la cultura.* Consultado en <http://bit.ly/Amparoenrevisión566-2015>

⁶⁰ Amparo directo 11/2011. Consultado en <http://bit.ly/Amparodirecto11-2011>

⁶¹ *Idem.*

Sección II. Pobreza y DESCA. Marco conceptual y mediciones

5. Pobreza y DESCA: Definiciones y alcances

La pobreza es un concepto polisémico, cargado de connotaciones y valoraciones. No hay una definición que genere consenso absoluto, especialmente porque diferentes disciplinas y campos de conocimiento enfatizarían aspectos diversos, cuando no contradictorios.

Por ejemplo, entre las definiciones aportadas por organismos internacionales podemos destacar algunas que nos permitirán identificar elementos comunes a ser considerados para el marco conceptual de este estudio.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), “La pobreza es una condición caracterizada por una privación severa de necesidades humanas básicas, incluyendo alimentos, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, educación e información. La pobreza depende no solo de ingresos monetarios sino también del acceso a servicios”.⁶²

Por su parte, el Objetivo 1. Poner fin a la Pobreza en todas sus formas en todo el mundo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030), “define a la pobreza como aquella situación que va más allá de la falta de ingresos y recursos para garantizar unos medios de vida sostenibles. La pobreza es un problema de derechos humanos.

Entre las distintas manifestaciones de la pobreza figuran el hambre, la malnutrición, la falta de una vivienda digna y el acceso limitado a otros servicios básicos como la educación o la salud. También se encuentran la discriminación y la exclusión social, que incluye la ausencia de la participación de los pobres en la adopción de decisiones, especialmente de aquellas que les afectan”.⁶³

Para el Banco Mundial, la pobreza se define como la privación del bienestar.⁶⁴

Abuandando: es la situación en la que no se tienen ingresos suficientes para satisfacer las necesidades humanas más básicas, como una alimentación adecuada, agua, cobijo, ropa, higiene, atención sanitaria y educación.⁶⁵

Para la Comisión Económica, para América Latina y el Caribe (CEPAL), La “pobreza extrema” o “indigencia” se entiende como la situación en que no se dispone de los recursos que permitan satisfacer al menos las necesidades básicas de alimentación. En otras palabras, se considera como “pobres extremos” a las personas que residen en hogares cuyos ingresos no alcanzan para adquirir

⁶² ONU, *The Copenhagen Declaration and Programme of Action 1995*, p. 57.

⁶³ Objetivo 1. *Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo*, *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Disponible en <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>

⁶⁴ WDR 2000/2001. Disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11856>

⁶⁵ En Barinaga Ramón, *Desigualdad, Pobreza y Futuro*, Ekaina, junio, 2013. Disponible en <file:///C:/Users/AccionCiudadana/Downloads/Dialnet-DesigualdadPobrezaYFuturo-4377150.pdf>

una canasta básica de alimentos, así lo destinaran en su totalidad a dicho fin. A su vez, se entiende como “pobreza total” la situación en que los ingresos son inferiores al valor de una canasta básica de bienes y servicios, tanto alimentarios como no alimentarios.⁶⁶

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en un informe reciente, aporta la siguiente definición: “la pobreza constituye un problema que se traduce en obstáculos para el goce y ejercicio de los derechos humanos en condiciones de igualdad real por parte de las personas, grupos y colectividades que viven en dicha situación. La situación de pobreza trae consigo una exposición acentuada a violaciones de derechos humanos; vulnerabilidad incrementada por las restricciones derivadas de la situación socioeconómica de las personas. Asimismo, en determinados supuestos, la pobreza podría implicar además violaciones de derechos humanos atribuibles a la responsabilidad internacional del Estado”.⁶⁷

Para la CIDH, la pobreza es una de las situaciones generales de derechos humanos más preocupantes, y en determinados supuestos, constituye una violación generalizada a todos los derechos humanos, tanto civiles y políticos, como culturales, económicos y sociales.⁶⁸

La CIDH también enfatiza que la pobreza extrema “constituye un grave problema por la intensidad que asume en las afectaciones que produce en el goce y ejercicio de los derechos humanos de las personas, grupos y colectividades que viven en dicha situación”.⁶⁹

Aportando un elemento clave sobre los efectos, la CIDH alerta que la pobreza extrema puede afectar seriamente la institucionalidad democrática, pues “hace ilusoria la participación ciudadana, el acceso a la justicia y el disfrute efectivo, en general, de los derechos humanos”.⁷⁰ Y concluye “en contextos de pobreza y pobreza extrema, las violaciones de derechos humanos se van sumando, y cada una de ellas incide en forma negativa sobre las otras, causando un círculo vicioso de afectaciones y violaciones inter conexas sobre la base de la discriminación multisectorial, con gravísimas consecuencias en la dignidad de las personas”.⁷¹

Uno de los aspectos centrales planteados por el Alto Comisionado de Derechos Humanos es que la reducción de la pobreza y los derechos humanos no son dos proyectos, sino dos enfoques que se refuerzan mutuamente hacia el mismo proyecto.⁷²

La mayoría de los derechos humanos están relacionados con determinadas libertades fundamentales, el enfoque de capacidades requiere que lo “correcto o justo” de los acuerdos sociales sea juzgado en términos del florecimiento de las libertades humanas (este enfoque de libertades humanas es el elemento común que une los dos enfoques). Es así que la pobreza desde una perspectiva de capacidades brinda un puente para cruzar de la pobreza a los derechos humanos.⁷³

⁶⁶ Indicadores de pobreza y pobreza extrema utilizadas para el monitoreo de los ODM en América Latina, Objetivos del Desarrollo del Milenio en América Latina. Consultado en <http://bit.ly/CEPALIndicadores>

⁶⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre Pobreza y Derechos Humanos en Las Américas*, 2017, Núm. 92. p. 42.

⁶⁸ *Ibid.*, Núm. 90.

⁶⁹ *Ibid.*, Núm. 90.

⁷⁰ *Ibid.*, Núm. 94.

⁷¹ *Ibid.*, Núm. 97.

⁷² *Ibid.*, p. 3.

⁷³ OHCHR, *Human Rights and Poverty Reduction, A Conceptual Framework*, 2004, pp. 5 y 6.

A pesar de que bajo esta perspectiva, el concepto de ingreso —de forma más general, el acceso sobre recursos económicos— no es una dimensión de la pobreza ya que no es una capacidad, (sino que contribuye al logro de capacidades), es muy importante tomarlo en consideración para definir la pobreza, ya que permite distinguir el fenómeno de la pobreza de un bajo nivel de bienestar en general. Para que haya pobreza la falta de recursos económicos deben de jugar un papel en la cadena causal que lleva a un bajo nivel de bienestar.⁷⁴

“El enfoque de capacidades define la pobreza como la ausencia o inadecuada realización de ciertas libertades básicas, como la libertad de evitar el hambre, la enfermedad, el analfabetismo. Libertad es concebida en un sentido amplio, para abarcar ambas, tanto libertad positiva como la negativa”.⁷⁵

La razón por la que el concepto de pobreza se preocupa por las libertades básicas, es porque éstas son reconocidas como fundamentalmente valiosas para un mínimo de dignidad humana, y la preocupación por ésta es lo que motiva el enfoque de derechos humanos el cual postula que las personas tienen derechos inalienables por estas libertades.⁷⁶

“Con el enfoque basado en los derechos humanos se subraya la naturaleza multidimensional de la pobreza, pues se describe ésta como una serie de privaciones que se relacionan y refuerzan mutuamente, y se ponen de relieve la estigmatización, la discriminación, la inseguridad y la exclusión social inherentes a la pobreza”.⁷⁷

Por su parte, en el ámbito académico existen tantas definiciones sobre pobreza como autores. Cada uno con acentos y enfoques que pueden ser muy complementarios, a la vez que presentan distinciones y debates que rebasan el alcance de este estudio. Se presentan únicamente dos ejemplos por su relevancia en el conocimiento y definiciones sobre pobreza.

Hay puntos de vista que señalan que la pobreza constituye la negación de los derechos humanos. El enfoque de capacidades de Amartya Sen incluye la relación que guarda la pobreza con la carencia ocasionada por restricciones económicas, así como la perspectiva de la pobreza como un problema social. Este enfoque sustituye la visión que solo se refiere al bajo ingreso con una perspectiva multidimensional de pobreza. En ésta visión hay una transición natural de las capacidades a los derechos.

Para Sen, Premio Nobel de Economía 1998, la “línea de pobreza que se use para identificar a los pobres ha de establecerse en relación con estándares contemporáneos en la comunidad de que se trate. Así, la pobreza podría parecer muy similar a la desigualdad entre el grupo más pobre y el resto de la comunidad”.⁷⁸

“Ser pobre, según Sen, no significa vivir por debajo de una línea imaginaria de pobreza, por ejemplo, un ingreso de \$2 por día o menos. Ser pobre es tener un nivel de ingresos insuficiente para poder desarrollar determinadas funciones básicas, tomando en cuenta las circunstancias y requerimientos sociales del entorno, esto sin olvidar la interconexión de muchos factores”.

De acuerdo con Sen “[...] No se puede trazar una línea de pobreza y aplicarla a rajatabla a todo el mundo por igual, sin tener en cuenta las características y circunstancias personales”.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 7.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 9.

⁷⁶ *Idem.*

⁷⁷ OACNUDH, *Principios y directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza*, 2006, p. 12.

⁷⁸ Fuente: Sen, Amartya K. (1992), “Sobre conceptos y medidas de pobreza”, en *Revista Comercio Exterior*. Edit. Bancomex. Vol. 5. Núm. 4. México, p. 313.

Existen factores geográficos, biológicos y sociales que multiplican o disminuyen el impacto de los ingresos en cada individuo. Entre los más desfavorecidos hay elementos generalmente ausentes, como educación, acceso a la tierra, salud y longevidad, justicia, apoyo familiar y comunitario, créditos y otros recursos productivos, voz en las instituciones y acceso a las oportunidades.⁷⁹

De acuerdo con Angus Deaton, Premio Nobel de Economía 2015, “la pobreza está estrechamente relacionada con si la gente tiene suficiente para comer y en relación a la adecuación nutricional. Para diseñar políticas apropiadas, se debe entender y analizar la relación entre la nutrición y los ingresos. “Pobreza como falta de ingresos o de consumo”. “No se debe intentar entender o medir pobreza desde un solo aspecto. Un ambiente antihigiénico, la falta de acceso a educación, el analfabetismo o no poder participar en la vida pública son solo algunos de los aspectos para entender la pobreza como multifacética.⁸⁰ Y esto conecta directamente con la interdependencia de los derechos sociales y su vinculación con la pobreza.

En síntesis, una definición operacional de pobreza que nos permite acercarnos al reto de aplicar el enfoque de DDHH en las PPP en este estudio, debe contener los siguientes elementos:

La pobreza es una condición socio-histórica de carencia de ingreso suficiente y de falta de acceso a satisfactores y servicios esenciales para vivir. Es generada por factores económicos, sociales, culturales, ambientales y políticos. La condición de pobreza reduce las capacidades de las personas, limita sus libertades, coarta y obstaculiza su futuro y genera múltiples factores de vulnerabilidad que generan exclusión, discriminación e impiden el ejercicio pleno de derechos. Estos factores de vulnerabilidad generan círculos viciosos que refuerzan y perpetúan la condición de pobreza durante el ciclo de vida de cada persona e incluso tienden a heredarse a la siguiente generación.

6. Pobreza: Mediciones

La complejidad del concepto de pobreza no se puede captar o reducir mediante indicadores precisos para su medición. Toda medición de la pobreza es únicamente un indicio aproximado a realidades complejas de carencias y exclusión con múltiples expresiones y efectos en las personas y las comunidades humanas. Por eso resulta muy nocivo derivar las políticas y acciones frente a la pobreza directamente en función de las variables de su medición.

La medición de la pobreza a nivel internacional durante muchos años se ha concentrado en el conteo de la población cuyo ingreso no cubre una canasta básica o una canasta mínima de alimentos.

La medición de la pobreza considerando únicamente la variable de ingresos es la más usada a nivel internacional por la disponibilidad de información estadística de los países. La fuente de información de las mediciones que publican el Banco Mundial o la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el caso de nuestra región, son las encuestas de hogares.

La metodología consiste en definir umbrales de ingreso relacionados con el acceso a un conjunto de productos y satisfactores básicos. Tanto el Banco Mundial, como la CEPAL, así como múltiples

⁷⁹ Banco Interamericano de Desarrollo, *Amartya Sen y las mil caras de la pobreza*, 1 de julio de 2001. Disponible en <http://www.iadb.org/es/noticias/articulos/2001-07-01/amartya-sen-y-las-mil-caras-de-la-pobreza,9286.html>

⁸⁰ Deaton, Angus, “Measuring Poverty”, en *Understanding Poverty*. Oxford University Press, 2006. Disponible en http://www.princeton.edu/~deaton/downloads/Deaton_Measuring_Poverty.pdf, p. 9.

mediciones nacionales, se concentran en dos cortes fijados por dos umbrales: el costo de una canasta alimentaria es casi siempre la base de las mediciones internacionales para definir la condición extrema de la pobreza y el costo de los satisfactores mínimos indispensables de alimentos y otros bienes y servicios como vestido, gastos del hogar y del transporte, se usan para definir el umbral o línea de pobreza.

Recientemente se ha incursionado en una medición multidimensional que incluye además de la dimensión de ingreso otras dimensiones relacionadas con carencias sociales en las dimensiones educativa, de acceso a servicios de salud u otras.

México ha sido pionero en este tipo de medición multidimensional a partir de la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y la aplicación del Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) asociado a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), por parte del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Presentamos a continuación los datos y los aspectos básicos considerados en las principales mediciones internacionales y nacional.

A) Medición internacional del Banco Mundial

A partir de 1990, el Banco Mundial ubicó el umbral de pobreza extrema, asociado al costo de una canasta alimentaria en cada país en “1 dólar por persona al día”. Y con esa base se fijó el umbral de la pobreza (a secas) en el doble: 2 dólares por persona al día.⁸¹ Estos dos umbrales definen la línea de pobreza extrema y la línea de pobreza respectivamente.

Esa medición permite contar el número de personas que en cada país tienen un ingreso menor a cada una de las dos líneas de pobreza o umbrales y así determinar una comparación internacional y una comparación en el tiempo. El resultado de esta cuenta es la incidencia de pobreza en una fecha determinada (año) y para un país o región geográfica.

Dos notas importantes: A partir de 2005, el Banco Mundial ajustó el umbral de pobreza extrema a \$ 1.15 dólares y recientemente en 2011, lo ha reajustado a \$1.90 dólares por persona al día. También a partir de 2011, el Banco Mundial ha generado información comparativa de incidencia de pobreza (no extrema), con dos umbrales: \$3.20 dólares y \$5.50 dólares, por persona al día.

La segunda nota importante es que el monto en dólares no corresponde al “tipo de cambio” del dólar en cada país y sus fluctuaciones frecuentes en el mercado cambiario, sino a una estimación denominada dólares con “paridad de poder de compra”, cuyas siglas en inglés son PPP, en referencia a “purchasing power parity”. Es decir, qué tanta cantidad de alimentos o productos básicos se pueden comprar con un dólar en cada país.⁸²

⁸¹ La pobreza “a secas” es el total de la población por debajo de la línea o umbral de \$2 dólares por persona al día. Es decir, incluye también a la población en pobreza extrema. Técnicamente se conoce como pobreza “moderada” a la población cuyo ingreso se ubica entre \$1.01 y 2 dólares por día por persona. Sin embargo, este concepto es equívoco y se presta a interpretaciones erróneas, dado que en la realidad, las personas con ingreso insuficiente para adquirir lo más básico se encuentran en grave precariedad, lo cual puede ser confundido al usar el término “pobreza moderada”. Por eso preferimos hablar de pobreza.

⁸² Una explicación clara y breve sobre este método y en particular sobre el ajuste reciente a \$1.90 dólares PPP como umbral o línea de pobreza internacional usada por el Banco Mundial se puede consultar en <http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/international-poverty-line-has-just-been-raised-190-day-global-poverty-basically-unchanged-how-even>

La tabla 1 presenta la incidencia de pobreza extrema para México y varios países del mundo como ha sido presentada por Banco Mundial con datos recientes comparables.

Tabla 1. Proporción de la población que vive con menos de \$1.90 dólares por día, con datos del Banco Mundial, 2004–2014

País	2004	2006	2008	2010	2012	2014
Honduras	26.3	23.8	16.1	15.5	21.4	17.2
Georgia	16.8	13.9	15.5	19.6	15.5	9.8
Indonesia	24.4	28	21.6	15.9	11.8	8.3
Ecuador	15.2	9.3	9	7.1	5.9	3.8
Panamá	10.8	11	5.5	4.6	4.4	3.8
Perú	12.2	12.4	7.9	4.7	4.1	3.1
El Salvador	9.9	6.4	6.9	7.2	4.2	3
México	4.8	3.3	3.8	3.8	2.7	3
Paraguay	6.6	10.1	5	6.1	3.7	2.8
Vietnam	26.5	19.5	14.8	4.2	2.8	2.8
Armenia	7.9	3.3	1.5	2.5	1.7	2.3
República Dominicana	8.6	4.5	3.8	2.6	2.6	2.1
Argentina	7.1	4.1	3	2	1.6	1.7
Costa Rica	5.6	4.4	2.7	1.6	1.7	1.6
Grecia	0.6	0.6	0.3	1	1.5	1.5
República	13.6	9.9	4	4.1	2.9	1.3
Kirguisa						
Italia	0.6	0.7	0.7	1.3	1.2	1.2
Lituania	2.8	1.5	1.4	1.5	0.9	1.2
República Eslovaca	0.1	0.2	0.2	0.4	0.2	0.8
España	0.8	0.6	0.5	0.7	0.9	0.8
Estonia	1.1	0.8	0.4	0.8	0.7	0.7
Hungría	0.1	0.1	0	0.1	0.2	0.7
Irlanda	0	0.4	0.2	0.5	0.3	0.5

Letonia	2.4	1.1	1.2	1.6	1	0.5
Portugal	0.5	0.1	0.1	0.1	0.7	0.5
Suecia	0.4	0.3	0.4	0.3	0.4	0.3
Turquía	2.1	1.9	0.6	0.8	0.3	0.3
Austria	0.1	0.1	0.5	0.5	0.3	0.2
Dinamarca	0.3	0.2	0.1	0.2	0	0.2
Luxemburgo	0	0	0	0	0	0.2

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial

B) Medición internacional de la CEPAL

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) realiza también la estimación de la incidencia de la pobreza para los países de la región y para la región en su conjunto desde hace más de 25 años, usando la misma metodología de umbrales de ingreso o líneas de pobreza, pero con diferentes umbrales (montos).

La CEPAL estimó el umbral de pobreza extrema considerando el costo de una canasta alimentaria más adecuada a los hábitos de consumo de la región. El resultado es un umbral o línea de pobreza extrema más alta, lo que implica que más cantidad de población se ubica en esa situación. En muchos textos de CEPAL este indicador se le denomina "indigencia". Este término puede resultar confuso, hay que resaltar que técnicamente únicamente mide ingreso con el mismo método y dato usado por el Banco Mundial y equivale a pobreza extrema.

Para fijar el umbral o línea de pobreza (a secas), la CEPAL llegó a la misma conclusión que el Banco Mundial, es decir lo fijó en el "doble" o el equivalente a dos canastas alimentarias.

Tabla 2. Porcentaje de población en indigencia (pobreza extrema), con datos CEPAL 2000-2014

País	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014
Argentina	5.70	13.99	7.09	4.12	2.97	2.05	1.63	1.71
Bolivia	29.67	24.93	13.66	17.90	11.91	S/D	9.07	6.81
Brasil	S/D	12.31	11.04	7.94	6.29	S/D	4.59	3.66
Chile ⁸³	3.39	S/D	S/D	1.66	S/D	S/D	S/D	0.92
Colombia	16.20	14.66	11.79	S/D	10.71	8.06	7.09	5.68
Costa Rica	6.48	6.34	5.59	4.37	2.71	1.61	1.72	1.61
Ecuador	28.15	S/D	15.20	9.31	8.96	7.05	5.88	3.82

⁸³ En este caso se utiliza el dato correspondiente a 2013.

El Salvador	11.81	13.08	9.95	6.36	6.92	7.24	4.16	2.97
Honduras	S/D	29.06	26.32	23.79	16.14	15.47	21.36	15.96
México	11.72	9.22	8.30	6.03	7.19	6.59	5.94	5.65
Panamá	14.68	11.93	10.76	10.99	5.49	4.57	4.41	3.77
Paraguay	S/D	13.31	6.59	10.06	4.97	6.07	3.71	2.77
Perú	16.70	15.32	12.22	12.39	7.94	4.74	4.13	3.13
República Dominicana	5.46	5.84	8.62	4.55	3.76	2.61	2.59	S/D

Fuente: elaboración propia con datos de CEPAL

C) Medición nacional en México por ingresos antes de 2008

A nivel oficial, la primera medición de la pobreza fue realizada por un Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, usando la misma metodología: fijar umbrales o líneas de pobreza y contar cuanta población tenía un ingreso igual o menor y así determinar la incidencia de la pobreza.

Sin embargo, el Comité aceptó la sugerencia de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) de nombrar con nombres más descriptivos —alineados a la estrategia social del gobierno— a las líneas de pobreza, en lugar de los conceptos usados internacionalmente de pobreza extrema y pobreza “a secas”. Esta innovación en la denominación ha generado confusiones que perduran a la fecha.

La metodología del Comité Técnico fijó tres umbrales o líneas de pobreza como corte de ingresos, es decir agregó una nueva línea o umbral a las usadas internacionalmente y les puso un “nombre” referido a conceptos asociados a la estrategia de política social del gobierno: pobreza alimentaria, pobreza de capacidades y pobreza patrimonial.

Los umbrales o puntos de corte de cada línea refieren a tres conjuntos de satisfactores, productos y bienes.

En el caso de la pobreza alimentaria el umbral está determinado por el costo de la canasta alimentaria. En pocas palabras, la llamada pobreza alimentaria es lo mismo que a nivel internacional se conoce como pobreza extrema. Y técnicamente equivale en muchos sentidos a lo que hoy CONEVAL denomina población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo.⁸⁴

El punto de corte de la pobreza “de capacidades” está fijado por el costo de la canasta alimentaria más el costo de la asistencia a la escuela y a servicios preventivos de salud básicos, el monto es muy similar, aunque ligeramente superior, como se percibe al ver las líneas y su evolución. Lo que sí debe quedar claro es que esta línea de pobreza llamada “pobreza de capacidades” no mide condición de educación o de salud, tampoco mide acceso a la escuela, rezago educativo o acceso a

⁸⁴Esta equivalencia es lo que permite hacer comparables los datos de pobreza antes de 2008. La serie usando como fuente la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares - ENIGH del INEGI presenta una alta comparabilidad estadística desde 1992, e incluso se puede estimar hasta 1989, aunque la comparabilidad no es total ni exacta en toda la serie.

servicios de salud. Es una medición de ingresos. Este tipo de línea no tiene equivalencia nivel internacional. En todo caso se puede considerar una línea de condición extrema un poco más alta y más cercana a un enfoque de piso mínimo de derechos sociales.

El punto de corte de la pobreza “patrimonial” está fijado por el costo de la canasta básica, es decir las canastas alimentaria y no alimentaria (vestido, transporte, gas, electricidad y otros gastos del hogar). Es decir, en pocas palabras, la llamada pobreza patrimonial es lo mismo que a nivel internacional se conoce como pobreza. Lo que sí debe quedar claro es que esta línea de pobreza llamada “pobreza patrimonial” no mide el patrimonio, tampoco considera la posesión de activos productivos, de ahorros, de vivienda o cualquier otro patrimonio. Es una medición de ingresos. Y es lo mismo a nivel conceptual —pero usando parámetros y montos nacionales- que la línea de pobreza—.

En síntesis, la primera medición oficial de la pobreza en México sigue la metodología internacional considerando únicamente la variable de ingresos.

Gracias a la continuidad de información de la serie de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) aplicada de manera constante cada dos años por el INEGI, el Comité Técnico pudo producir información comparable en una serie del tiempo que cubre hasta 1992. Con la primera ENIGH elaborada por Banco de México, incluso hay estudios que permiten hacer la medición para 1989, siguiendo la misma metodología con alto grado de comparabilidad, sobretodo considerando su valor como parte de la serie.

La Tabla 3 muestran los datos de la evolución de la pobreza en México, considerando la variable ingresos, conforme a la metodología aprobada por el Comité Técnico con información sobre los años 1992 a 2006 y la variable de ingresos usada por CONEVAL y presentada bajo el indicador “población con ingreso inferior a la línea de bienestar” para los años 2008 a 2014.

Llama la atención que la pobreza hace 25 años era similar en proporción a la medición de 2014: 53% de la población y en todo caso muy cercano al dato más reciente correspondiente a 2016 y que sigue siendo poco más de la mitad de la población: 50.1%. Con la diferencia de que hoy, por el crecimiento poblacional son casi 11 millones más de personas que padecen esa situación.

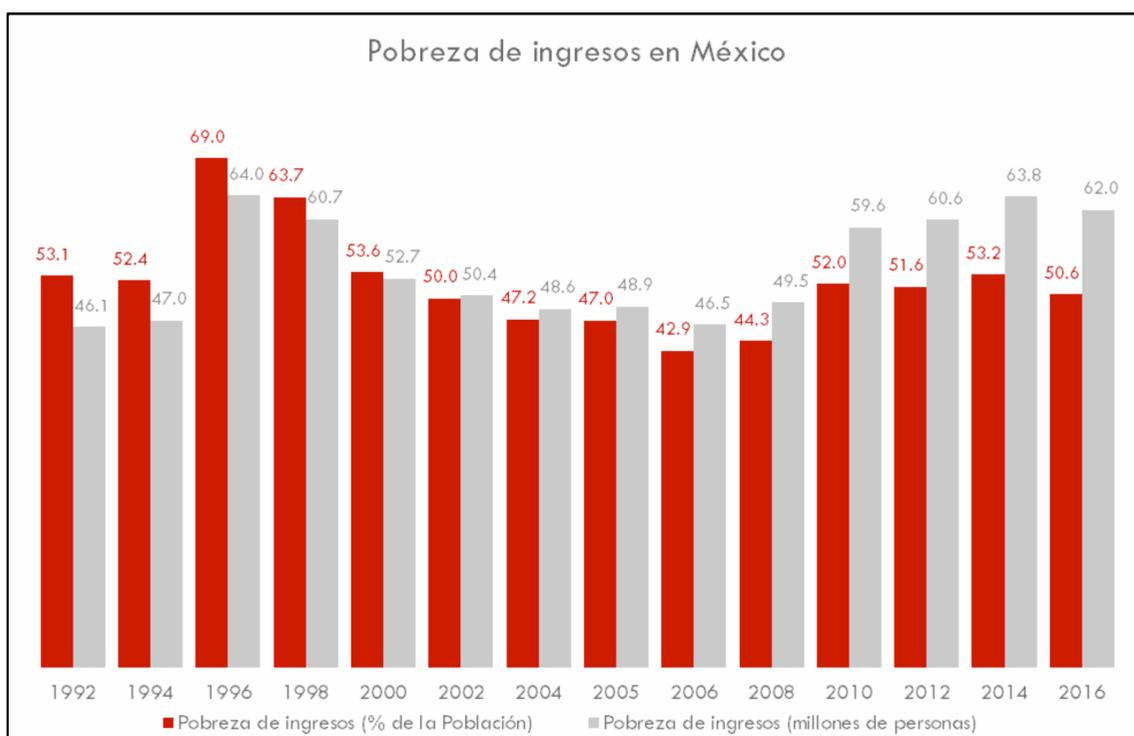
Bastaría ese dato para justificar la necesidad de una revisión a fondo de las PPP de los tres órdenes de gobierno.

Tabla 3. Evolución de la Pobreza por ingreso, 1992-2016

Año	Pobreza de ingresos (% de la Población)	Pobreza de ingresos (millones de personas)
1992	53.1	46.1
1994	52.4	47.0
1996	69.0	64.0
1998	63.7	60.7
2000	53.6	52.7
2002	50.0	50.4
2004	47.2	48.6
2005	47.0	48.9
2006	42.9	46.5
2008	44.3	49.5
2010	52.0	59.6
2012	51.6	60.6
2014	53.2	63.8
2016	50.6	62.0

Fuente: Acción Ciudadana Frente a la Pobreza con base en "Anexo Estadístico de Pobreza en México 1990-2012" y "Anexo Estadístico de Pobreza en México 2010-2016". Datos 1992 a 2006 corresponden a "pobreza patrimonial" y de 2008 a 2016 corresponden a población con ingreso inferior a la línea de bienestar. La fuente original de los datos son ENIGH para 1992 a 2006 y el MCS para 2008-2016

Gráfica 1. Pobreza por ingresos en México, 1992-2016



Fuente: Tabla 3.

D) *Medición nacional multidimensional en México a partir de 2008*

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) aprobada en 2003 y vigente desde 2004 creó una institución responsable de la medición de la pobreza y de la evaluación de la política y los programas de desarrollo social: el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

El CONEVAL inició sus labores en 2006 y presentó su primera medición dando continuidad a la metodología aprobada por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, es decir, con una medición únicamente considerando la variable de ingresos.

A partir de su creación, el CONEVAL inició la construcción de la metodología para realizar la medición multidimensional como lo establece la Ley considerando al menos 8 variables, según el mandato de la LGDS en el art. 36:

- I. Ingreso corriente per cápita;
- II. Rezago educativo promedio en el hogar;
- III. Acceso a los servicios de salud;
- IV. Acceso a la seguridad social;
- V. Calidad y espacios de la vivienda;
- VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda;
- VII. Acceso a la alimentación, y
- VIII. Grado de cohesión social.⁸⁵

La fuente de información para la medición multidimensional a partir de 2008 ha sido el Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) creado ex profeso para esta medición. El MCS es aplicado por el INEGI como módulo complementario de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), con una muestra representativa para las 32 entidades federativas, el nivel nacional, los estratos urbano y rural.

Al presentar la primera medición multidimensional de la pobreza con datos para 2008, CONEVAL presentó también la metodología, en la que se establecen dos definiciones:

(i) Definición de pobreza multidimensional: “Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.”⁸⁶

⁸⁵ Ley General de Desarrollo Social, art. 36. El artículo fue reformado en 2013 para añadir una variable más: IX. Grado de accesibilidad a carretera pavimentada. Esta variable aún no ha sido incluida en las mediciones de CONEVAL, pues la propia Ley establece que se debe garantizar la continuidad y comparabilidad de las mediciones al menos por 10 años.

⁸⁶ CONEVAL. *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, diciembre de 2009, p. 20.

(ii) **Definición de pobreza extrema multidimensional:** “Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional extrema cuando: presenta tres o más carencias y no tiene un ingreso suficiente para adquirir una canasta alimentaria”.⁸⁷

En pocas palabras, la medición multidimensional considera la pobreza como la conjunción de dos situaciones: el ingreso insuficiente para la canasta básica (que es la variable usada en la medición internacional “unidimensional”) y al menos una carencia.

Y considera la pobreza extrema como la conjunción de dos situaciones: el ingreso insuficiente para la canasta alimentaria y al menos tres carencias.

Las carencias que se miden y se usan para estas definiciones son seis en total. Y para cada una se establece una definición y una fórmula de cálculo que clasifica la condición como carencia o no.

CONEVAL presenta estas mediciones cada dos años para datos nacionales y para las 32 entidades federativas y cada cinco años para datos desagregados a nivel municipal. Hasta la fecha se han presentado cinco mediciones nacionales y para entidades federativas correspondientes a datos para 2008, 2010, 2012, 2014 y 2016.

La tabla 4 presenta los datos de las variables presentadas por CONEVAL en cada una de las mediciones realizadas de 2010 a 2016, para el ámbito nacional en números absolutos.

Como se puede ver la información de CONEVAL permite conocer no solo la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema multidimensionales. También presenta los datos con la incidencia de cada una de las carencias, así como la incidencia de la variable ingresos. Los datos de las dos variables de ingresos permiten dar continuidad y comparabilidad en el tiempo para esa variable con datos previos de las ENIGH, como se presentó en la tabla 3. Y son la fuente que en este documento y otros hemos denominado “pobreza por ingresos” para dejar claro que es la medición unidimensional y no la multidimensional.⁸⁸

⁸⁷ CONEVAL, *Metodología de la medición multidimensional de la pobreza*, presentación en PDF, lámina 14, diciembre, 2009.

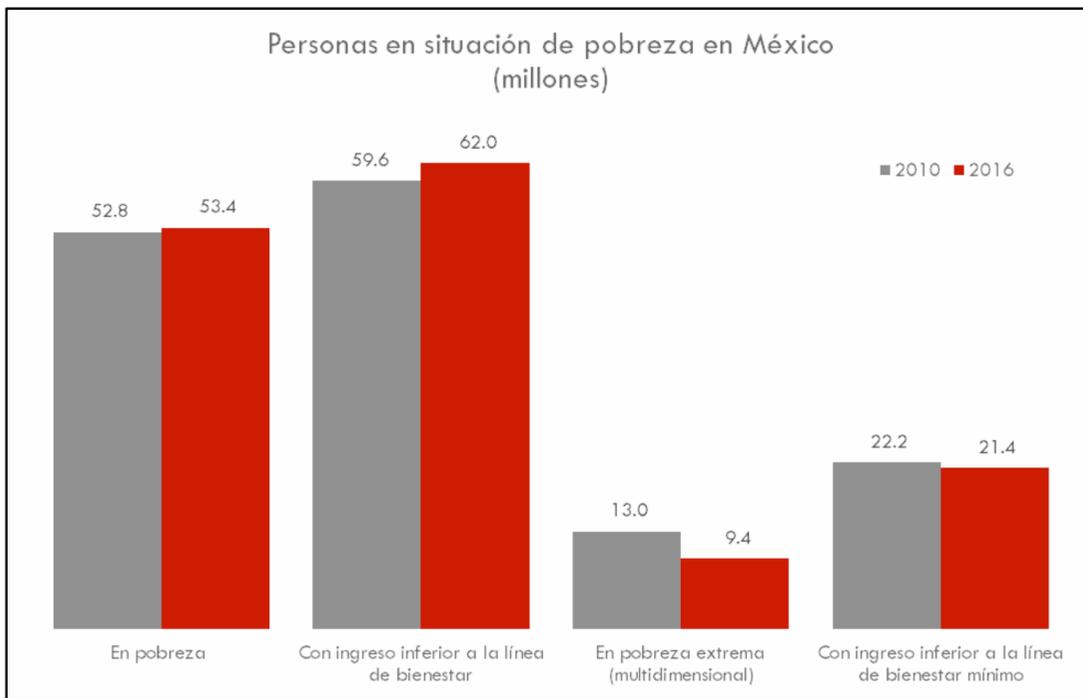
⁸⁸ Conocer ambos datos (multidimensional y “por ingresos”) es relevante para las políticas públicas. La dimensión es distinta, especialmente en el caso de la pobreza extrema MD que por ser la conjunción del ingreso y al menos tres carencias tiene una incidencia menor a la mitad de la incidencia usando solo la variable de ingresos. En el caso de 2016: la pobreza extrema MD afecta a 9.4 millones de personas (7.6 %) y la población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo (que podría denominarse pobreza extrema por ingresos), afecta a 21.4 millones de personas (17.5 %).

Tabla 4. Tabla de indicadores usada en la medición de la pobreza —Nivel Nacional—
2010 a 2016 (millones de personas)

Condición de las personas	2010	2012	2014	2016	Diferencia 2016-2010	% cambio 2016-10
	(Millones de personas)					
En pobreza	52.8	53.3	55.3	53.4	0.6	1.1%
Con ingreso inferior a la línea de bienestar	59.6	60.6	63.8	62.0	2.4	4.0%
En pobreza extrema (MD)	13.0	11.5	11.4	9.4	-3.6	-27.7%
Con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	22.2	23.5	24.6	21.4	-0.8	-3.6%
En rezago educativo	23.7	22.6	22.4	21.3	-2.4	-10.1%
Con carencia por acceso a servicios de salud	33.5	25.3	21.8	19.1	-14.4	-43.0%
Con carencia por acceso a seguridad social	69.6	71.8	70.1	68.4	-1.2	-1.7%
Con carencia por calidad y espacios de la vivienda	17.4	15.9	14.8	14.8	-2.6	-14.9%
Con carencia por servicios de la vivienda	26.3	24.9	25.4	23.7	-2.6	-9.9%
Con carencia por acceso a la alimentación	28.4	27.4	28.0	24.6	-3.8	-13.4%

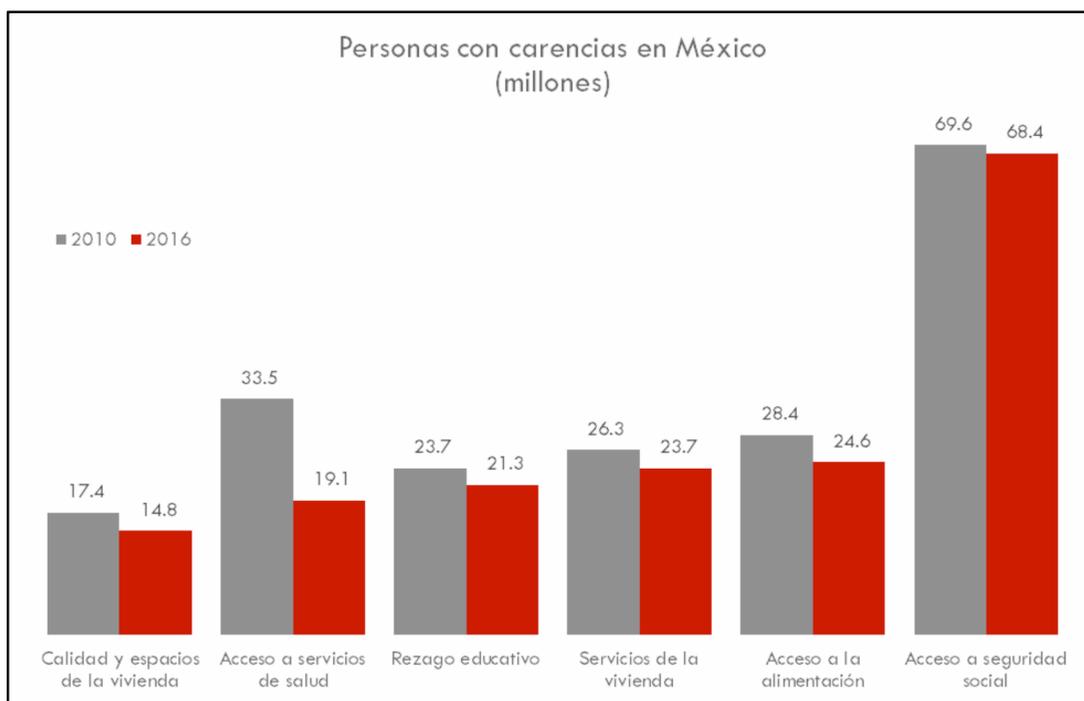
Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL. Medición de la pobreza Estados Unidos Mexicanos, 2010, 2012, 2014 y 2016. Anexo estadístico. Descargado el 30 de agosto de 2017. Disponible en http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2016.aspx

Gráfica 2. Incidencia de pobreza, pobreza extrema multidimensional y pobreza por ingresos, 2010-2016 (millones de personas)



Fuente: Tabla 4

Gráfica 3. Evolución de carencias sociales, 2010-2016 (millones de personas)



Fuente: Tabla 4

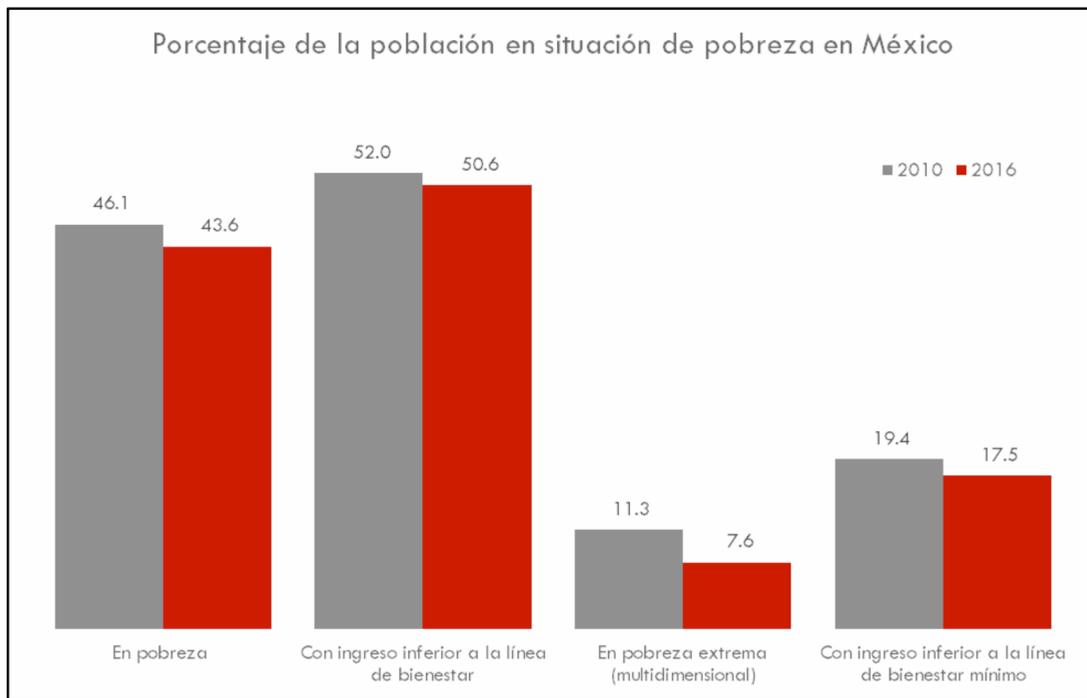
La Tabla 5 presenta los datos porcentuales para los mismos indicadores y muestra como todos los indicadores han mejorado relativamente, pero de manera muy lenta.

Tabla 5. Indicadores usados en la medición de la pobreza, Nacional de 2010 a 2016 (Porcentaje)

Condición de las personas	2010	2012	2014	2016	Diferencia 2010-2016 (puntos porcentuales)
	Porcentaje				
En pobreza	46.1	45.5	46.2	43.6	-2.6
Con ingreso inferior a la línea de bienestar	52.0	51.6	53.2	50.6	-1.4
En pobreza extrema (MD)	11.3	9.8	9.5	7.6	-3.7
Con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	19.4	20.0	20.6	17.5	-1.9
En rezago educativo	20.7	19.2	18.7	17.4	-3.3
Con carencia por acceso a servicios de salud	29.2	21.5	18.2	15.5	-13.7
Con carencia por acceso a seguridad social	60.7	61.2	58.5	55.8	-4.9
Con carencia por calidad y espacios de la vivienda	15.2	13.6	12.3	12.0	-3.1
Con carencia por servicios de la vivienda	22.9	21.2	21.2	19.3	-3.6
Con carencia por acceso a la alimentación	24.8	23.3	23.4	20.1	-4.8

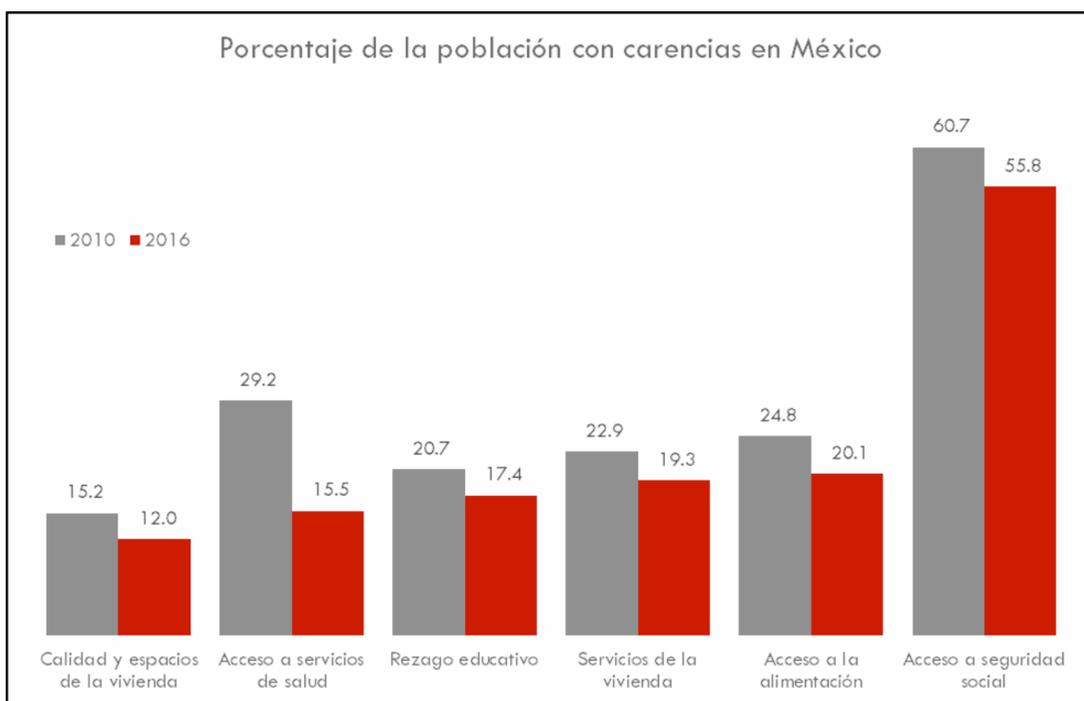
Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL. Medición de la pobreza Estados Unidos Mexicanos, 2010, 2012, 2014 y 2016. Anexo estadístico. Descargado el 30 de agosto de 2017. Disponible en http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2016.aspx

Gráfica 4. Incidencia de pobreza, pobreza extrema multidimensional y pobreza por ingresos, 2010-2016 (porcentaje)



Fuente: Tabla 5.

Gráfica 5. Evolución de carencias sociales, 2010-2016 (porcentaje)



Fuente: Tabla 5.

En suma, las diversas mediciones con sus umbrales y metodologías diferentes presentan los diferentes resultados sobre la pobreza en México.

Las fuentes de información son las mismas. La diferencia radica en los umbrales usados y en el caso de la metodología multidimensional en la definición que incluye no solo la dimensión de ingreso insuficiente, sino que el mismo hogar también presente al menos una de las carencias sociales usadas en la medición.

La Tabla 6 ofrece un comparativo de las principales mediciones y sus resultados recientes.

Tabla 6. Incidencia de pobreza en México, según diferentes mediciones 2012-2014

Variable para medir pobreza	Fuente	Resultado	Año
\$3.30 USD ppp por día	World Bank	12.0 %	2014
Doble del costo de una canasta alimentaria	CEPAL	37.1 %	2012
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar (costo de la canasta básica) = pobreza "por ingresos", antes "pobreza patrimonial".	CONEVAL	50.6 %	2016
		53.2 %	2014
		51.6 %	2012
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar y al menos una carencia social = pobreza multidimensional – dato oficial	CONEVAL	43.6 %	2016
		46.2 %	2014
		45.5 %	2012

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Mundial. Disponible en https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.LMIC?end=2014&name_desc=false&start=2008; CEPAL. Anexo estadístico del Panorama Social de América Latina 2014 y CONEVAL. Anexo estadístico 2010-2016.

7. DESCA: Medición con indicadores

La generación de indicadores de cumplimiento de DESCA ha tenido avances importantes a nivel internacional. La OACNUDH y la CIDH han propuesto un conjunto de indicadores que aproximan la generación de este tipo de indicadores.

En este estudio exploratorio realizamos un primer acercamiento con base en la información disponible sobre un subconjunto de los DESCA para los que se cuenta con información. Se presenta información relacionada únicamente con los siguientes derechos:

- A) Derecho a la No Discriminación
- B) Derecho al Trabajo
- C) Derecho a la Educación
- D) Derecho a la Salud

- E) Derecho a la Seguridad Social
- F) Derecho a la Vivienda
- G) Derecho a la Alimentación

En este estudio no se logró acceder a información relevante para generar indicadores de incumplimiento del derecho a la cultura y al medio ambiente sano. Esto queda registrado como agenda pendiente en generación y acceso a información.

Para una revisión cuantitativa del cumplimiento de los DESCAs se cuenta con fuentes de información estadística (encuestas de INEGI y otras instituciones públicas) y fuentes de registros administrativos (sistema de información en salud, sistema de información educativa, padrones de beneficiarios de programas sociales).

Estas fuentes de información ofrecen datos limitados que constituyen un acercamiento aproximado. Por ningún motivo un dato estadístico puede ser tomado como un indicador de cumplimiento pleno de los DESCAs.

Por el contrario, los datos sí pueden mostrar el incumplimiento o violación de derechos. Los datos disponibles ofrecen un panorama aproximado, incompleto y forzosamente “general” que permiten fijar un acercamiento informado con evidencia para generar políticas públicas de garantía, defensa, protección y promoción de DESCAs, aunque no se puede dar cuenta de la complejidad, profundidad y alcance de las posibles violaciones a los mismos.

En pocas palabras, los datos nos aproximan al incumplimiento, más que al cumplimiento. Y por ende, son indicativos de acciones necesarias para avanzar progresivamente en el cumplimiento de derechos de manera universal.

El uso de indicadores de brechas de desigualdad por sexo, por condición étnica, por lugar de residencia rural o urbana o por condición de ingreso, permite orientar acciones afirmativas de protección y promoción de derechos para grupos de población con mayor vulnerabilidad y/o por su condición histórica de discriminación y/o exclusión.

Después de presentar los datos para cada uno de los derechos, la información se presenta asociada a etapas del ciclo de vida lo que permite enfocar mejor la atención a las personas y trascender los enfoques “generalistas” basados en promedios que poco sirven para aplicar el enfoque de derechos.

La mirada a partir del ciclo de vida también permite enfocar mejor las acciones, políticas e instituciones frente a la pobreza y la desigualdad.

El apartado cierra reordenando la información relacionada con las brechas de desigualdad de varios grupos históricamente discriminados.

A. El derecho a la no discriminación

Marco normativo

Es el derecho de toda persona a no ser excluida, limitada, o ser tratada de forma diferente, por motivos de raza, color, sexo, edad, discapacidades, preferencias sexuales, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra

condición social que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas.⁸⁹

Definición de indicadores

La medición de las diversas formas de discriminación no es factible. Sin embargo, la discriminación estructural para grupos específicos de la población puede ser captada a través de la identificación de brechas de desigualdad en el ejercicio de los derechos básicos.

Para identificar y cuantificar, así sea de manera relativa y aproximada, las desigualdades estructurales en el ejercicio de los DESCAs entre hombres y mujeres, entre jóvenes y adultos maduros, entre personas indígenas y quienes no lo son, o entre quienes tienen mayor ingreso y quienes tienen menos, con los datos disponibles, es relevante medir las brechas entre dos conjuntos de la población.

La cuantificación de las brechas de desigualdad no cubre todos los factores de discriminación, pero ofrece una primera aproximación que sirve para evitar la generalización y la simple modificación de los promedios.

El enfoque de derechos bajo los principios de universalidad, indivisibilidad y progresividad obliga a tener una mirada que capte las diferencias y que visibilice factores de desigualdad asociados a condiciones de discriminación.

Para enfatizar el carácter transversal del derecho a la no discriminación y su relación directa con el ejercicio de otros derechos, hemos optado por colocar los indicadores que permiten medir las brechas de desigualdad en los apartados correspondientes a cada derecho.

Consideramos que esto permite subrayar su interrelación y comprender mejor su contenido específico, al estar asociados al ejercicio de otro derecho social. En los apartados correspondientes de este documento, se pueden encontrar datos sobre brechas de desigualdad:

- En el ejercicio del derecho al trabajo entre hombres y mujeres
- En el ejercicio del derecho al trabajo entre jóvenes y adultos (mayores de 25 años de edad)
- En el ejercicio del derecho a la educación (inasistencia escolar y nivel educativo) entre hombres y mujeres
- En el ejercicio del derecho a la educación (inasistencia escolar y nivel educativo) por condición étnica
- En el ejercicio del derecho a la salud por condición étnica
- En el ejercicio del derecho a la salud por condición de ingresos
- En el ejercicio del derecho a la seguridad social (acceso) por condición étnica

⁸⁹ Ver Artículo 1.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) Art. 2.º; Observación General Núm. 20 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Protocolo de San Salvador Art. 3.º; Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) Art. 2.º, y Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

- En el ejercicio del derecho a la seguridad social (acceso) por condición de ingreso
- En el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada entre hogares de jefatura femenina y los de jefatura masculina
- En el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada por lugar de residencia
- En el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada por condición étnica
- En el ejercicio del derecho a la alimentación por condición étnica
- En el ejercicio del derecho a la alimentación por condición de ingreso

B. El derecho al trabajo

Marco normativo

Es el derecho de toda persona de elegir un trabajo digno y socialmente útil; de contar con un salario igual por trabajo igual que además sea suficiente y que le permita tanto al trabajador como a su familia vivir en condiciones de existencia dignas, así como de satisfacer sus necesidades normales en el orden material, social y cultural.

Este derecho también contempla la prohibición al trabajo forzado y la utilización del trabajo de menores de quince años; el goce de tiempo libre; la protección al desempleo; limitación de horas de trabajo; seguridad e higiene en el mismo; así como la afiliación a sindicatos y el derecho a huelga.⁹⁰

Definición de indicadores

El derecho al trabajo se incumple al menos en las siguientes condiciones, las cuales pueden ser medidas de manera aproximada:

La condición de las personas sin trabajo o subocupadas refleja una situación que afecta gravemente el ejercicio del derecho al trabajo. Esta condición es factor de empobrecimiento y dificulta el ejercicio de otros derechos sociales. Lograr el pleno empleo productivo y garantizar un trabajo decente para todas las personas, es uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la ONU (ODS 2030).⁹¹

- Con grave remuneración insuficiente. La adecuada remuneración forma parte del derecho al trabajo, aunque definirla con precisión no es posible. La remuneración mínima debe ser suficiente para cubrir las necesidades de la persona trabajadora y su familia, en el orden material y espiritual. Se opta por un indicador de insuficiencia grave, consideran-

⁹⁰ Ver Artículo 123 de la Constitución; PIDESC Arts. 6, 7 y 8; Observación General Núm. 18 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Protocolo de San Salvador Art. 6.º; DUDH Arts. 4 y 5; Convenio sobre el Trabajo Forzoso; Convenio sobre la abolición del Trabajo Forzoso; Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación; Convenio sobre Igualdad de Remuneración; Convenio sobre la Edad Mínima; Convenio Núm. 168 de la OIT; Convención sobre los Derechos del Niño y Convenio Núm. 159 de la OIT. También incluye el derecho a que les sean cubiertos los accidentes profesionales, las enfermedades, la maternidad, jubilación, invalidez, vejez y muerte, los cuales serán considerados como parte del derecho a la seguridad social.

⁹¹ Para la estimación de este indicador se sumaron los datos de personas desocupadas de la PEA y las personas disponibles para trabajar de la PNEA. También se añadieron las personas con jornadas hasta de 35 horas a la semana. En este caso el dato porcentual respecto a la PEA no debe entenderse como "proporción" sino como referencia únicamente, dado que uno de los subconjuntos no es parte de la PEA, sino de la PNEA.

do que una remuneración que no cubre al menos el costo de la canasta básica requerida para la sobrevivencia y cuyo monto se usa como umbral mínimo de la pobreza representa una condición grave de remuneración insuficiente.⁹²

- Sin prestaciones. El acceso a servicios de salud, las prestaciones mínimas consideradas en la Ley (vacaciones pagadas, pago de horas extras y otras), así como una jornada laboral máxima de 48 horas (semanales), son sustantivas del derecho al trabajo. El incumplimiento de la Ley por parte de empleadores y patronos constituye una de las causas de la llamada “economía informal”, que afecta el acceso de personas trabajadoras al paquete de protección frente a riesgos, que está previsto en la Ley como componentes de la seguridad social: servicios de salud, guarderías, fondos de ahorro, seguros por incapacidad y desempleo, pensiones para el retiro. La falta de seguridad social y su vinculación con la condición laboral que es definida primordialmente por empleadores y patronos constituye el principal factor de vulnerabilidad social de un amplio conjunto de la población en México.
- Menores que trabajan. El trabajo infantil constituye un incumplimiento del derecho al trabajo, así como de los derechos de la infancia. Se toma como dato lo referente a niñas y niños menores de 16 años que trabajan.

Indicadores del derecho al trabajo

La tabla 7 presenta los indicadores de incumplimiento del derecho al trabajo con base en la información disponible.

Estas condiciones no agotan ni cuantifican el conjunto de situaciones de incumplimiento. Únicamente ofrecen una aproximación a condiciones que se pueden medir.

Tabla 7. Indicadores de incumplimiento del derecho al trabajo, 2017

Condición de las personas	Número de personas	% respecto a la población	% respecto a la PEA
Sin trabajo o subocupadas	19 105 619	15.5	35.6
Con grave remuneración insuficiente	32 923 424	26.8	61.3
Sin prestaciones	29 073 040	23.6	54.2
Con jornadas excesivas	14 861 042	12.1	27.7
Menores de 16 años que trabajan	2 177 424	6.0	No Aplica

Nota: Sin trabajo o subocupadas es la suma de población no ocupada de la PEA, población disponible de la PNEA y población ocupada con jornadas menores a 30 horas a la semana. Con grave remuneración insuficiente son personas ocupadas con ingresos iguales o menores a dos salarios mínimos. Con jornadas excesivas son personas ocupadas con jornadas mayores a 48 horas a la semana. Fuente: INEGI.

Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2017-I. Excepto dato “menores de 16 años que trabajan”, cuya fuente es: INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016.

⁹² Este indicador cuantifica únicamente la condición “grave” de remuneración insuficiente, porque una definición única de monto suficiente para hogares con diferente composición demográfica resulta muy compleja y se carecen de los datos suficientes. El indicador se estimó tomando a las personas ocupadas con ingreso inferior a dos salarios mínimos. El corte para cubrir la canasta básica para una familia de 3.45 personas con 1.74 perceptores por hogar como aparece en la ENIGH 2016 establece el corte en una remuneración mínima de \$198 por día. Este monto equivale casi exactamente a 2.5 salarios mínimos vigentes en 2017 (\$80.04 al día).

Indicadores de discriminación estructural para el ejercicio del derecho al trabajo

La información disponible también permite medir algunas de las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres, así como entre jóvenes y adultos mayores de 25 años de edad, en el ejercicio del derecho al trabajo. Condiciones que reflejan situaciones de discriminación estructural.

Tabla 8. Brechas de desigualdad en el ejercicio del derecho al trabajo entre hombres y mujeres, 2017

Condición	% Hombres	% Mujeres	Brecha de desigualdad Diferencia puntos porcentuales
Tasa de Participación laboral	77.4	42.8	34.6
Falta de trabajo y subocupación	23.8	54.7	30.9
Sin prestaciones	55.6	51.9	-3.7
Grave remuneración insuficiente	35.5	48.5	13.0

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2017-I. Nota: Respecto a la PEA

Tabla 9. Brechas de desigualdad en el ejercicio del derecho al trabajo entre jóvenes y adultos (mayores de 25 años de edad) 2017

Condición	% Adultos (25-60)	% Jóvenes (15-24)	Brecha de desigualdad Diferencia puntos porcentuales
Participación laboral	71.94	42.96	28.98
Falta de trabajo y subocupación	28.6	52.2	-23.6
Sin prestaciones	32.5	50.8	-18.3
Grave remuneración insuficiente	40.3	55.5	-15.2

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2017-I. Nota: Respecto a la PEA

Agenda de información pendiente

Uno de los principales componentes del derecho al trabajo es la libertad para asociarse y formar sindicatos, que permitan ejercer la negociación colectiva de los salarios y las condiciones laborales.

No hay estadísticas en nuestro país que permitan medir la tasa de sindicalización de manera confiable a nivel nacional ni mucho menos de las entidades federativas.

La evidencia disponible permite afirmar que la gran mayoría de las personas trabajadoras no cuentan con una asociación sindical en la que participen libremente y que les defienda y les permita la negociación colectiva de sus contratos.

C. El derecho a la educación

Marco normativo

Es el derecho de toda persona a recibir educación a fin de lograr el pleno desarrollo de la personalidad humana. Deberá fomentar el respeto a los derechos humanos, el aprecio y respeto a la diversidad cultural; la dignidad de las personas; los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos. Incluye el derecho a la enseñanza de la educación básica y media superior obligatoria y gratuita; educación de calidad; así como el derecho de los padres a elegir de manera libre la escuela y el tipo de educación que desean para sus hijos.⁹³

Definición de indicadores

El derecho a la educación se incumple al menos, en las siguientes condiciones que pueden ser medidas, así sea de manera aproximada:

- Personas de 15 años y más que carecen de educación básica. Para personas en la edad productiva, esta condición inhabilita o genera obstáculos serios para el ejercicio de otros derechos sociales, civiles y políticos. La condición de analfabetismo o de carencia de educación básica está considerando internacionalmente como un factor y un efecto asociado directamente a la pobreza.
- No asistencia escolar durante la primera infancia (3-5 años), la niñez (6-11), la adolescencia (12-14) y la primera etapa de la juventud (15-19). Estas etapas del ciclo de vida están directamente vinculadas al desarrollo de competencias emocionales, de sociabilidad, así como de desarrollo productivo y creativo. La salida de la escuela sin concluir el ciclo secundario completo, con 12 años de educación, lo que incluye el nivel medio superior, constituye un factor de pobreza y está directamente asociado a la condición socioeconómica de los hogares y el nivel educativo de los padres. Lograr que todas las niñas, niños y jóvenes completen los ciclos primario y secundario es uno de los ODS 2030. En la tabla 9 se presentan indicadores por etapas en el ciclo de vida asociadas a las edades normativas de avance escolar: preescolar (3-5 años), primaria (6-11), secundaria (12-14) y educación media superior (15-19).
- Jóvenes mayores de 20 y menores de 30 años sin el ciclo secundario completo. Nuestro país ha logrado grandes avances en educación primaria y en la primera parte del ciclo secundario. Las tasas de asistencia, permanencia y culminación de la educación secundaria (hasta 9.º grado) han aumentado constantemente en las últimas décadas. El reto se presenta en la transición hacia la educación media superior y en la permanencia y culminación de este nivel, que forma parte del ciclo secundario, conforme a los parámetros internacionales. Dar seguimiento a la cohorte de edad que forma parte de la juventud, según la normatividad mexicana (hasta cumplir los 30 años), para incrementar sus niveles de EMS completa, permite apuntar al desarrollo de competencias que tienen un efecto directo sobre la pobreza durante el resto de la vida, así como sobre otras múltiples determinantes en el ejercicio de derechos relacionadas con la salud y el trabajo.

⁹³ Ver Artículo 3.º de la Constitución; PIDESC Art. 13; Observación General Núm. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Protocolo de San Salvador Art. 13, Convención para el Fomento de las Relaciones Culturales Interamericanas; Acta Final de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Establecimiento de una Organización Educativa, Científica y Cultural; Carta de la Organización de los Estados Americanos.

- Adultos mayores de 30 años y menores de 60 sin algún grado de educación terciaria refleja el reto del ciclo de desarrollo de competencias técnicas, productivas y creativas para ejercer libremente la actividad que cada persona quiera en su ciclo de vida. El incremento del número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento, es una de las metas de los ODS 2030. Este indicador del derecho a la educación se relaciona directamente con el potencial ejercicio del derecho al trabajo.
- Estudiantes sin desempeño adecuado en evaluaciones de competencias esenciales. El aprendizaje y el desarrollo de competencias de lecto-escritura, matemáticas y ciencias forma parte del derecho a la educación. Las competencias indispensables para desarrollar una vida sana, productiva y el ejercicio de otros derechos forman parte del derecho a la educación de calidad. Además, son indispensables para generar ingresos suficientes para no caer en la pobreza. El indicador refiere a la variable “alumnos de 3.º de secundaria con al menos nivel III en matemáticas” en la prueba PLANEA aplicada por el INEE en 2015 (ciclo escolar 2014-2015).

Indicadores del derecho a la educación

La tabla 10 presenta los indicadores de incumplimiento del derecho a la educación con base en la información disponible.

Estas condiciones no agotan ni cuantifican el conjunto de situaciones de incumplimiento. Únicamente ofrecen una aproximación a condiciones que se pueden medir.

Tabla 10. Indicadores del incumplimiento del derecho a la educación, 2015

Condición de las personas	Cantidad	%
Analfabetas o sin educación básica	30 870 392	35.6
Mayores de tres y menores de seis años que no asisten a la escuela (preescolar)	2 346 645	36.2
Mayores de seis y menores de 12 que no asisten a la escuela (primaria)	263 041	2.0
Mayores de 12 y menores de 15 que no asisten a la escuela (secundaria)	438 685	6.5
Mayores de 15 y menores de 20 que no asisten a la escuela (EMS)	4 018 976	37.4
Mayores de 20 y menores de 30 años sin el ciclo secundario completo (EMS completa)	9 952 569	50.0
Mayores de 30 y menores de 60 sin algún grado de educación terciaria	33 159 584	74.2
Porcentaje de estudiantes de 3.º de secundaria con un logro académico deficiente, no adecuado o insuficiente	No disponible	79.4% (6.º) 89.3% (9.º)

Fuente: INEGI. Encuesta Intercensal 2015, para asistencia y nivel educativo.
INEE. Base de datos de Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes-PLANEA. Ciclo Escolar 2014- 2015.

Indicadores de discriminación estructural para el ejercicio del derecho a la educación

La información disponible permite también medir las brechas de desigualdad en asistencia escolar y nivel educativo entre hombres y mujeres (Tabla 11).

Se presentan los datos de la brecha de desigualdad entre personas indígenas y quienes no lo son, así como por condición de ingresos bajos y altos (Tablas 12 y 13).

Tabla 11. Brechas de desigualdad en el ejercicio del derecho a la educación entre hombres y mujeres, 2015

Grupo de edad	% Hombres	% Mujeres	Brecha de desigualdad Diferencia puntos porcentuales
Inasistencia escolar grupo de 3-5 años	36.5	35.9	-0.6
Inasistencia escolar grupo de 6-11 años	2.1	1.9	-0.2
Inasistencia escolar grupo de 12-14	6.8	6.1	-0.7
Inasistencia escolar grupo de 15-19	37.5	37.3	-0.2
Mayores de 20 y menores de 30 años sin el ciclo secundario completo (EMS completa)	51.0	49.0	-2.0
Mayores de 30 y menores de 60 sin algún grado de educación terciaria	74.6	73.9	-0.7

Fuente: Elaboración propia con datos originales INEGI. Encuesta Intercensal 2015.

Tabla 12. Brechas de desigualdad en el ejercicio del derecho a la educación por condición étnica, 2015

Grupo de edad	% No indígenas	% Indígenas	Brecha de desigualdad Diferencia puntos porcentuales
Inasistencia escolar grupo de 3-5 años	36.5	35.3	-1.2
Inasistencia escolar grupo de 6-11 años	1.1	2.4	1.3
Inasistencia escolar grupo de 12-14	5.8	8.3	2.5
Inasistencia escolar grupo de 15-19	35.3	44.4	9.1
Mayores de 20 y menores de 30 años sin el ciclo secundario completo (EMS completa)	0.2	19.2	19.0
Mayores de 30 y menores de 60 sin algún grado de educación terciaria	71.4	83.9	12.5

Fuente: Elaboración propia con datos originales INEGI. Encuesta Intercensal 2015.

Tabla 13. Brecha de desigualdad en el ejercicio del derecho a la educación por condición de ingresos, 2016

Grupo de edad	% Decil X	% Decil I	Brecha de desigualdad Diferencia puntos porcentuales
Inasistencia escolar grupo de 3-5 años	7.6	25.0	17.4
Inasistencia escolar grupo de 6-11 años	0.2	1.6	1.4
Inasistencia escolar grupo de 12-14	1.2	12.5	11.3
Inasistencia escolar grupo de 15-19	13.6	52.7	39.1
Mayores de 20 y menores de 30 años sin el ciclo secundario completo (EMS completa)	12.1	79.1	67.0
Mayores de 30 y menores de 60 sin algún grado de educación terciaria	33.4	96.7	63.3

Nota: Decil X refiere a personas integrantes del 10 % de los hogares con mayores ingresos y Decil I refiere a personas integrantes del 10 % de los hogares con menores ingresos. Fuente: Elaboración propia con datos originales INEGI.

Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016.

Agenda de información pendiente

El desglose de la estadística educativa por condición de ingreso o grado de marginación como lo realiza el Instituto Nacional de la Evaluación Educativa (INEE) es muy importante. Sin embargo, los datos para los resultados de logro de la prueba PLANEA 2014-2015 no permiten conocer datos desagregados. Las autoridades educativas deben garantizar la aplicación de las evaluaciones como insumo indispensable para monitorear indicadores relevantes sobre el cumplimiento del derecho a la educación.

El censo educativo 2015 presenta datos desagregados por entidad federativa e impide conocer de manera directa el número de estudiantes que acuden a escuelas sin condiciones adecuadas de funcionamiento.

D. El derecho a la salud

Marco normativo

Es el derecho que tiene toda persona a gozar del más alto nivel posible de bienestar físico, mental y social. Incluye el derecho a acceder a las instalaciones, los bienes y los servicios necesarios para lograrlo, contar con condiciones laborales y ambientales saludables, prevención y tratamiento de enfermedades, así como total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas, la reducción de la mortalidad y mortalidad infantil y el sano desarrollo de los niños.⁹⁴

⁹⁴De acuerdo con la observación General Núm. 14, la reducción de la mortalidad y mortalidad infantil y el sano desarrollo de los niños implica que es necesario tomar medidas a fin de mejorar la salud maternal e infantiles y los servicios de salud sexuales y genésicos, los cuales incluyen el acceso a la planificación familiar, el servicio de atención anterior y posterior al parto, los servicios obstétricos de urgencia y el acceso a la información.

Definición de indicadores

El derecho a la salud debe considerar el ciclo de vida de las personas. En la actualidad y en sociedades como México, durante el ciclo de vida se presentan condiciones de salud que deben ser atendidas con prioridad siguiendo un enfoque de derechos, por ejemplo, la promoción del desarrollo infantil temprano (DIT) para evitar problemas o rezagos en el crecimiento y desarrollo físico, motriz y cognitivo durante los primeros años de vida de niñas y niños. También asociado con el ciclo de vida se debe hacer la distinción por género y sexo, dada la función reproductiva de las mujeres. Durante su etapa fértil, por ejemplo, se deberá contar con acceso a servicios de salud sexual y reproductiva asequibles y adecuados tanto cultural como socialmente.

A nivel internacional y en particular en México, son relevantes un conjunto de condiciones que afectan gravemente el ejercicio del derecho a la salud, especialmente para grupos de población específicos de acuerdo con su ciclo de vida.

La gravedad del incumplimiento del derecho a la salud no refiere única ni específicamente a la condición médica o clínica de los padecimientos, sino a la existencia de tratamientos adecuados y al hecho de que forman parte del “catálogo” de padecimientos que pueden y deben ser atendidos por los servicios públicos de salud, ya que cuentan con los recursos financieros, humanos y materiales necesarios para su aplicación.

El derecho a la salud se incumple al menos en las siguientes condiciones, que pueden ser medidas de manera aproximada. Algunas de ellas constituyen graves violaciones sistemáticas del derecho a la salud:

- **Mortalidad infantil.** La muerte en los primeros años de vida por causas prevenibles es una grave violación de derechos humanos. Las principales causas de la mortalidad infantil están asociadas a determinantes sociales y fallas en la prestación de servicios. La erradicación de la mortalidad infantil por causas prevenibles forma parte de los ODS 2030, la meta de muerte neonatal es 1.2 % (12 por 1 000 nacidos vivos) y de mortalidad infantil es 2.5 % (25 por 1 000 nacidos vivos).⁹⁵
- **Retrasos o problemas en el desarrollo físico, motriz o cognitivo en la primera infancia.** En los primeros mil días de vida se prepara el crecimiento físico, se desarrollan las funciones motrices finas y gruesas y se desarrolla la capacidad cerebral, éstas definirán el potencial y capacidad para el resto de la vida. Su descuido o desatención generan efectos negativos en la capacidad intelectual y productiva de las personas, que son factores de pobreza. El cumplimiento del derecho a la salud requiere una atención especial al desarrollo infantil temprano para evitar problemas en niñas y niños menores de cinco años de edad.

Ver Artículo 4.º de la Constitución; Artículo 1.º Bis de la Ley General de Salud; PIDESC Art. 12, Observación General No 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Protocolo de San Salvador Art. 10; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; Convención sobre los Derechos del Niño; Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Convenio Internacional de Protección Fitosanitaria.

⁹⁵ La atención necesaria para evitar la mortalidad infantil está prevista en la normatividad y en los protocolos operativos de la Secretaría de Salud. Los recursos financieros, humanos y materiales para la prevención de la mortalidad infantil están disponibles. Muy pocos casos están relacionados con complicaciones médicas o a la inexistencia de tratamientos.

- Mortalidad materna. La muerte materna relacionada con el embarazo, el parto y el puerperio es una grave violación de derechos humanos, pues se da por causas prevenibles. La mortalidad materna está asociada a determinantes sociales y fallas en la prestación de servicios.⁹⁶ La reducción en $\frac{3}{4}$ partes de la mortalidad materna fue la única meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2000 de la ONU que nuestro país no cumplió. La meta nacional era reducir la RMM a 22 (22 muertes por 100 mil nacidos vivos) en 2015.⁹⁷
- Mortalidad femenina por cáncer de mama o cérvico uterino. La principal causa de mortalidad de mujeres entre 25 y 60 años son los tumores asociados con el cáncer de mama o de cérvix. La detección oportuna y el tratamiento para la curación de estos tumores están disponibles y forman parte de las normas y prioridades de atención de la Secretaría de Salud. El indicador sintetiza bien el incumplimiento en el acceso efectivo a servicios de salud preventivos y curativos, con enfoque de género y que sean cultural y socialmente adecuados.
- Falta de diagnóstico oportuno y/o de tratamiento adecuado para la prevención de enfermedades crónicas. La principal causa de muerte de personas adultas en México son las complicaciones derivadas de enfermedades crónicas como la hipertensión arterial (HTA) y la diabetes mellitus (DM). Esto afecta gravemente el derecho a la salud de quienes padecen esta condición, pues el deterioro genera otras enfermedades, incapacidad (amputaciones, ceguera) y la muerte. Se presentan dos indicadores, el primero refiere a acciones indispensables para la detección oportuna del riesgo y la prevención de estas enfermedades. Y el segundo presenta las acciones indispensables para su control y tratamiento a fin de evitar o frenar su avance y deterioro.⁹⁸
- Falta de atención en los servicios públicos y pago en servicios públicos. La falta de atención y el pago de “gastos de bolsillo” por recibir atención en los servicios públicos de salud son las expresiones del incumplimiento del mandato de la Ley General de Salud de alcanzar la cobertura universal en servicios de salud de la población sin afiliación a la seguridad social en 2010. Constituye un incumplimiento evidente del derecho a la salud. El primer indicador refleja la falta de acceso efectivo a servicios de salud sin distinguir si la atención no recibida corresponde a servicios estatales de salud o a instituciones de seguridad social (IMSS o ISSSTE). El último indicador refleja la permanencia de los “gastos de bolsillo” que constituye el problema público que debía resolver la creación del “Seguro Popular”.⁹⁹

⁹⁶ La atención necesaria para evitar la mortalidad materna está prevista en la normatividad y en los protocolos operativos de la Secretaría de Salud. Los recursos financieros, humanos y materiales para la prevención de la mortalidad materna están disponibles y existen disposiciones precisas para la atención de los casos de riesgo.

⁹⁷ Desafortunadamente los ODS 2030 modificaron la forma de medir la meta. Sin embargo, por enfoque de derechos nuestro país está obligado a erradicar o reducir en $\frac{3}{4}$ la mortalidad materna en el plazo más corto posible, pues debería haberse alcanzado en 2015.

⁹⁸ La detección oportuna y el tratamiento para la atención de estas condiciones están disponibles y forman parte de las normas y las prioridades de atención de la Secretaría de Salud. Sin embargo, la detección oportuna de los casos de riesgo previo a la aparición de la enfermedad y de su presencia en sus primeras etapas, presentan niveles muy bajos. La falta de detección oportuna y atención temprana también afecta gravemente la capacidad de los servicios de salud pues los tratamientos en las etapas avanzadas de estos padecimientos es de un costo mucho mayor.

⁹⁹ La reforma legal por la que se crea el Sistema de Protección Social en Salud aprobada en 2003, en los artículos transitorios preveía alcanzar la cobertura universal mediante la afiliación de un séptimo de la población sin seguridad social durante 7 años y se ordenaba la canalización de presupuesto al efecto. El presupuesto se destinó, la afiliación se realizó pero la cobertura universal no se logró. Desde 2011 el incremento a las afiliaciones ha sido mínimo. Además, no se ha corregido la duplicidad de personas que tienen afiliación a ambos sistemas, con lo cual por el efecto de desplazamiento genera población sin acceso a servicios de salud.

Indicadores del derecho a la salud

Tabla 14. Indicadores de incumplimiento en el derecho a la salud, 2014-2016

Condición	Indicador disponible
Tasa de mortalidad de niñas y niños menores de 1 año ¹⁰⁰	
Razón de mortalidad materna ¹⁰¹	38.9
Porcentaje de niñas y niños menores de 5 años (0-4) con algún problema en su desarrollo físico, motriz o cognitivo ¹⁰²	23.3
Porcentaje de adultos que no tuvieron atención para la detección oportuna de riesgos relacionados con enfermedades crónicas ¹⁰³	61.0
Porcentaje de adultos con diabetes que no reciben tratamiento adecuado en las instituciones públicas de salud ¹⁰⁴	52.0
Porcentaje de personas que requirieron y no recibieron atención médica en instituciones públicas ¹⁰⁵	45.0
Porcentaje de personas que gastan por recibir atención médica ¹⁰⁶	50.0

Fuente: Elaboración propia con fuentes citadas.

Indicadores de discriminación estructural en el ejercicio del derecho a la salud

Aunque no hay suficientes indicadores especializados de salud que consideren las brechas, la ventaja de presentar los indicadores de salud conforme al ciclo de vida y con enfoque particular de género, permite aproximar algunas condiciones de sectores específicos de población históricamente discriminados, como las mujeres o las niñas y niños. La necesidad de información desagregada por condición étnica o socioeconómica será una propuesta para la agenda de información pendiente.

¹⁰⁰ Tasa por 100 mil nacidos vivos, 2015. ODISEA. Semáforo Municipal de Derechos de la Infancia y Adolescencia.

¹⁰¹ Observatorio de Mortalidad Materna en México. Indicadores 2014, p. 50. La Razón de Mortalidad Materna (RMM) es la proporción de muertes maternas por cada 100 000 nacidos vivos. Fuente Ibid. pp. 11 y 22, respectivamente.

¹⁰² INSP. UNICEF. Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Mujeres 2015. Informe final. ENIM 2015.

¹⁰³ [3] ENIGH 2016, se considera sin detección oportuna a todos los adultos mayores de 20 años y menores a 60 años que no tuvieron una prueba de sangre ni se les pesó.

¹⁰⁴ Universidad Autónoma de Nuevo León. Observatorio Mexicano de Enfermedades No Transmisibles. Dato al 26 de septiembre de 2017. Universo 64,638 personas con diagnóstico de diabetes. La fuente de información son los registros y reportes de las unidades de salud.

¹⁰⁵ ENIGH 2016. Personas que acudieron a servicios de salud por algún padecimiento y no recibieron atención en instituciones públicas.

¹⁰⁶ ENIGH 2016. [4] Porcentaje de personas que recibieron atención médica al buscarla y que tuvieron que dar algún pago por consulta, prueba de laboratorio, hospitalización, medicamentos e instrumental.

La tabla 15 presenta indicadores de referencia sobre brechas de desigualdad entre población indígena y población no indígena con relación al derecho a la salud a nivel nacional y la tabla 16 presenta indicadores de referencia sobre brechas de desigualdad entre población por su condición de ingresos, con relación al derecho a la salud a nivel nacional.

Tabla 15. Brechas de desigualdad en el ejercicio del derecho a la salud por condición étnica, 2016 y años recientes

Condición	No Indígena	Indígena	Brecha de desigualdad <i>Diferencia puntos porcentuales</i>
Tasa de Mortalidad Materna ¹⁰⁷	3.2	10.6	7.4
Porcentaje de adultos que no tuvieron atención para la	58.0	56.0	-2.0
Detección oportuna de riesgos relacionados con enfermedades crónicas ¹⁰⁸			
Porcentaje de personas que requirieron y no reciben atención médica en instituciones públicas ¹⁰⁹	44.9	48.1	3.2
Porcentaje de personas que gastaron por recibir atención médica ¹¹⁰	50.0	52.0	2.0

Fuente: Elaboración propia con datos citados en notas de pie de página.

Tabla 16. Brechas de desigualdad para el ejercicio del derecho a la salud por condición de ingresos, 2016

Condición de las personas	% Decil X	% Decil I	Brecha de desigualdad <i>Diferencia puntos porcentuales</i>
Adultos que no tuvieron atención para la detección oportuna de riesgos relacionados con enfermedades crónicas ¹¹¹	55.0	59.0	4.0
Personas que requirieron y no recibieron atención médica en instituciones públicas ¹¹²	58.8	55.4	-3.4
Personas que gastaron por recibir atención médica ¹¹³	43.0	55.0	12.0

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016.

¹⁰⁷ Elaboración propia con datos Observatorio de Mortalidad Materna en México. Op. Cit. Los datos base son un total de 43 muertes maternas en 2014, de las cuales 27 fueron en mujeres no indígenas y 12 en mujeres indígenas. La Tasa se calcula sobre 100 000 mujeres entre 15 y 59. La proporción de mujeres indígenas se estima en 12 % con base en datos del Censo 2010. Dato para mujeres mayores de 12 años.

¹⁰⁸ Elaboración propia con datos INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016.

¹⁰⁹ *Idem.*

¹¹⁰ *Idem.*

¹¹¹ *Idem.*

¹¹² *Idem.*

¹¹³ *Idem.*

Agenda de información pendiente

El sistema de información en salud es uno de los más completos del país, sin embargo, su forma de acceso no permite hacer cruces para identificar brechas de desigualdad u otras correlaciones de datos con las determinantes sociales de la salud.

E. El derecho a la seguridad social

Marco normativo

Es el derecho de toda persona a contar con seguridad social a fin de gozar con la protección en caso de desempleo, vejez, enfermedad, accidentes, invalidez o falta de medios de subsistencia, a fin de garantizarles su dignidad humana. Incluye como parte del derecho al trabajo el derecho a que les sean cubiertos los accidentes profesionales, las enfermedades, la maternidad, jubilación, invalidez, vejez y muerte.¹¹⁴

Definición de indicadores

- El derecho a la seguridad social se incumple, al menos bajo las siguientes condiciones que pueden ser medidas, así sea de manera aproximada:
- Personas sin afiliación a sistemas públicos de seguridad social. Este indicador tiene como propósito precisar la afiliación a los sistemas públicos de seguridad social. El indicador usado en la medición de la pobreza de CONEVAL para la “carencia por acceso a la seguridad social” incluye como personas no carentes a quienes reciben apoyos de programas sociales de adultos mayores y a quienes tienen esquemas privados de ahorro para el retiro. El indicador se genera con la misma fuente usada en la medición de la pobreza, en este caso la ENIGH 2016 del INEGI.
- Personas ocupadas sin afiliación a la seguridad social. La afiliación a la seguridad social es obligatoria por ley en trabajos que dependen de un patrón. Esta condición es una violación grave del derecho a la seguridad social. El indicador toma el subconjunto de la población ocupada dependiente de un patrón (denominada trabajo subordinado por INEGI) y contabiliza a quienes no tienen “servicios de salud” que es la forma más clara de identificar la seguridad social en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del INEGI.
- Adultos mayores de 65 años sin pensiones de seguridad social. La seguridad social tiene como uno de sus componentes esenciales garantizar un ingreso para personas en edad avanzada que ya no pueden seguir trabajando. Una pensión garantizada suficiente para una vida decorosa sin penurias es una aspiración razonable en nuestra sociedad.
- Personas con discapacidad sin una fuente de ingreso tipo pensión. En México no existe una Ley que lo garantice, sin embargo, la Convención de las Personas con Discapacidad promueve su acceso a condiciones básicas de vida y su inclusión en mecanismos y programas de protección social y combate a la pobreza. Este indicador traza un horizonte que debe mejorar de manera progresiva, especialmente para las personas con discapacidad en hogares de menores ingresos.

¹¹⁴Ver Artículo 123 de la Constitución; PIDESC Art. 9.º; Observación General Núm. 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Protocolo de San Salvador Art. 9.º; DUDH Art. 22 y 25, Convenio Núm. 102, Núm. 128 OIT, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre Art. XVI.

Indicadores del derecho a la seguridad social

Tabla 17. Indicadores de incumplimiento del derecho a la seguridad social, 2016

Condición de las personas	Cantidad	%
Sin afiliación a sistemas públicos de seguridad social	71,115,000	58.0
Empleadas y sin afiliación a seguridad social	40,617,797	70.8
Adultas mayores de 65 años sin pensiones de seguridad social	6,615,828	69.0
Con discapacidad que no reciben transferencias o pensiones	5,672,120	64.6

Fuente: ENIGH 2016. Nota: la afiliación a sistemas públicos de seguridad social se define como afiliación de la persona o por núcleos familiares. Nota: Empleadas y sin afiliación a seguridad social significa que la persona tenía la menos un empleo y no tenía afiliación a la seguridad social por su trabajo. Basado en el cálculo de CONEVAL.

Indicadores de discriminación estructural en el ejercicio del derecho a la seguridad social

Los indicadores sobre el derecho a la seguridad social son escasos. Por ende, para identificar brechas de desigualdad son aún más escasos.

La tabla 18 presenta la brecha de desigualdad por condición étnica y la tabla 19 por condición de ingresos, usando la variable “carencia por acceso a seguridad social”, como la maneja CONEVAL, para el nivel nacional. Esta variable acredita como “seguridad social” también los programas sociales de adultos mayores, sin embargo, muestra la magnitud de esta brecha de desigualdad, aún con esta salvedad. Esto refleja una condición de discriminación estructural “dura” al estar asociada al mercado laboral y las condiciones de contratación.

Tabla 18. Brecha de desigualdad en el ejercicio del derecho a la seguridad social (acceso) por condición étnica, 2016

Condición de las personas	% No indígenas	% Indígenas	Brecha de desigualdad <i>Diferencia puntos porcentuales</i>
En carencia por acceso a seguridad social	54.0	68.0	14.0

Fuente: Elaboración propia con datos del MCS de INEGI-CONEVAL 2016 Nota: no incluye el Programa de Adultos Mayores

Tabla 19. Brecha de desigualdad en el ejercicio del derecho a la seguridad social (acceso) por condición de ingreso, 2016

Condición de las personas	% Decil X	% Decil I	Brecha de desigualdad <i>Diferencia puntos porcentuales</i>
En carencia por acceso a seguridad social	29.0	93.0	64.0

Fuente: Elaboración propia con datos del MCS de INEGI-CONEVAL 2016.

Agenda de información pendiente

La información desagregada y confiable sobre el acceso a la seguridad social de las bases de datos administrativos del IMSS y del ISSSTE debe hacerse accesible de una manera amigable, conforme a las disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental sin necesidad de solicitud de información.

No hay información estadística consistente sobre servicios de cuidado infantil para niñas y niños menores de tres años.

F. El derecho a la vivienda

Marco normativo

Es el derecho que tiene toda persona de disfrutar una vivienda digna y decorosa, es decir, que cuente con un espacio y condiciones adecuados de seguridad, ventilación, infraestructura, iluminación y servicios básicos,¹¹⁵ además de un costo razonable y seguridad jurídica respecto de la tenencia de la misma.¹¹⁶

Definición de indicadores

El derecho a la vivienda se incumple, al menos bajo las siguientes condiciones que pueden ser medidas, así sea de manera aproximada:

Viviendas con materiales precarios. El derecho a la vivienda se incumple cuando las personas viven en viviendas con techos, paredes y pisos de materiales que no dan protección suficiente frente a las inclemencias del tiempo; así como condiciones de higiene y privacidad.¹¹⁷

Viviendas sin espacio suficiente-hacinamiento. El derecho a la vivienda se incumple cuando las personas no cuentan con suficiente espacio para la privacidad, intimidad y protección de niñas y niños.¹¹⁸

¹¹⁵ El derecho a la vivienda encuadra el derecho al agua y al saneamiento, conforme al cual toda persona tiene derecho a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico, entre otros.

¹¹⁶ Ver Artículo 4.º de la Constitución; Ley de Vivienda Art. 2; PIDESC Art. 11; Observación General Núm. 4 y 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y DUDH.

¹¹⁷ El indicador sigue el mismo criterio usado en la medición de la pobreza por CONEVAL para la carencia por condiciones de la vivienda, pero se para las variables para considerar aquí únicamente las viviendas de materiales precarios. La variable sobre hacinamiento o espacio insuficiente se contabilizada en el siguiente indicador.

¹¹⁸ El indicador sigue el mismo criterio de un máximo de 2.5 habitantes por cuarto usado en la medición de la pobreza de CONEVAL, pero separa aquí únicamente la variable de "hacinamiento" respecto a las condiciones materiales de la vivienda contabilizadas en el indicador anterior.

Viviendas sin agua entubada en la vivienda con acceso regular. El acceso al agua es indispensable para la vida, para alimentarse, para la higiene y saneamiento. El indicador no solo mide la presencia de toma de agua en la vivienda o en el predio, sino si el acceso al agua es regular, con base en las respuestas sobre frecuencia de dotación o corte.¹¹⁹

Viviendas sin condiciones adecuadas de saneamiento e higiene personal. El acceso a espacio y medios para la disposición de la basura y las excretas, para la higiene personal, para el lavado de los trastes y utensilios usados para los alimentos y para el lavado de la ropa, constituyen mínimos de condición para las viviendas.¹²⁰

Indicadores del derecho a la vivienda

Tabla 20. Indicadores de incumplimiento del derecho a la vivienda, 2016

Condición de las personas	Cantidad	%
Viven en viviendas con materiales precarios (techo, piso o paredes)	6 538 344	5.0
Viven en viviendas sin espacio suficiente (hacinamiento)	10 244 706	8.0
Viven en viviendas que no cuentan con agua entubada con acceso regular	24 393 622	20.0
Viven en viviendas sin condiciones adecuadas de saneamiento e higiene	75 770 663	62.0

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016.

Nota: Tener agua entubada de manera permanente significa: tener agua entubada dentro de la vivienda o fuera de la vivienda, pero dentro del terreno. Condiciones adecuadas de saneamiento e higiene personal se define como tener: escusado, lavadero, fregadero, regadera, tinaco o cisterna o pileta, además de que le recojan la basura o la disponga en basureros o depósitos.

Indicadores de discriminación estructural para el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada

Las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres en el ejercicio del derecho a la vivienda, para ser relevantes requieren comparar las condiciones de hogares de jefatura femenina y hogares de jefatura masculina (tabla 21). Resulta que no hay brecha en contra de las mujeres, sino que están más o menos igual de mal con una brecha que afectaría más a los hogares de jefatura masculina, donde por supuesto también viven muchas mujeres.

Las brechas de desigualdad entre personas en localidades rurales y las que viven en localidades urbanas (tabla 22), por condición étnica (tabla 23) y por ingresos (tabla 24), muestran que en la mayoría de los casos hay una discriminación sistémica en el ejercicio del derecho a la vivienda para quienes tienen menor ingreso, son indígenas y viven en localidades rurales.

¹¹⁹ La variable usada por CONEVAL no considera el dato del acceso permanente que está disponible en la misma fuente de los datos. La variable de CONEVAL unifica en un solo indicador las diversas variables que aquí se presentan separadas para mayor claridad y para dar mayor rigurosidad a la medición sobre condiciones de saneamiento e higiene personal.

¹²⁰ Este indicador agrega a las personas que viven en viviendas que no cuentan con alguno de estas condiciones: sin excusado o similar, sin acceso a servicios de recolección o disposición de basura adecuados, sin fregadero o tarja, sin lavadero, sin regadera, sin tinaco, cisterna o tanque.

Tabla 21. Brechas de desigualdad en el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada entre hogares de jefatura femenina y los de jefatura masculina, 2016

Condición de los hogares	% Hogares de jefatura masculina	% Hogares de jefatura femenina	Brecha de desigualdad <i>Diferencia puntos porcentuales</i>
Viven en viviendas con materiales precarios	5.0	5.0	0.0
Viven en viviendas sin espacio suficiente	9.0	8.0	-1.0
Viven en viviendas que no cuentan con agua entubada con acceso regular	20.0	19.0	-1.0
Viven en viviendas sin condiciones adecuadas de saneamiento e higiene	62.0	61.0	-1.0

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016.

Tabla 22. Brechas de desigualdad en el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada entre hogares por lugar de residencia, 2016

Condición de los hogares	% Hogares urbanos	% Hogares rurales	Brecha de desigualdad <i>Diferencia puntos porcentuales</i>
Viven en viviendas con materiales precarios	3.0	12.0	9.0
Viven en viviendas sin espacio suficiente	7.0	13.0	6.0
Viven en viviendas que no cuentan con agua entubada de manera permanente	16.0	32.0	16.0
Viven en viviendas sin condiciones adecuadas de saneamiento e higiene	54.0	86.0	32.0

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016.

Tabla 23. Brechas de desigualdad en el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada por condición étnica, 2016

Condición de los hogares	% de hogares no indígenas	% de hogares indígenas	Brecha de desigualdad <i>Diferencia puntos porcentuales</i>
Viven en viviendas con materiales precarios	4.0	20.0	16.0
Viven en viviendas sin espacio suficiente	8.0	20.0	12.0
Viven en viviendas que no cuentan con agua entubada de manera permanente	19.0	37.0	18.0
Viven en viviendas sin condiciones adecuadas de saneamiento e higiene	60.0	91.0	31.0

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016.

Tabla 24. Brechas de desigualdad en el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada por ingresos, 2016

Condición de los hogares	% Decil X	% Decil I	Brecha de desigualdad <i>Diferencia puntos porcentuales</i>
Viven en viviendas con materiales precarios	1.0	16.0	15.0
Viven en viviendas sin espacio suficiente	2.0	14.0	12.0
Viven en viviendas que no cuentan con agua entubada de manera permanente	7.0	35.0	28.0
Viven en viviendas sin condiciones adecuadas de saneamiento e higiene	33.0	87.0	54.0

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016.

Agenda de información pendiente

En materia de derecho a la vivienda se requiere generar información completa y de manera cíclica sobre otras formas de incumplimiento del derecho a la vivienda adecuada. En especial resultarían relevante generar información lo más desagregada posible sobre:

- Personas sin vivienda
- Personas que viven en viviendas lejos de caminos transitables todo el año
- Personas que viven en viviendas sin acceso a transporte público de calidad a una distancia menor a 1 km
- Personas que viven en viviendas en zonas habitacionales alejadas de servicios de salud, escuelas, parques o espacios recreativos, tiendas de abasto de alimentos y productos básicos

G. El derecho a la alimentación

Marco normativo

Es el derecho de toda persona a estar protegido contra el hambre y la malnutrición, así como de contar con una alimentación adecuada, nutritiva, suficiente y de calidad que le permita su óptimo desarrollo y el crecimiento tanto físico como mental.¹²¹

Definición de indicadores

El derecho a la alimentación se incumple, al menos bajo las siguientes condiciones que pueden ser medidas, así sea de manera aproximada:

- Personas que reportan situaciones de inseguridad alimentaria. Esta condición es un incumplimiento claro y grave del derecho a la alimentación. Esta condición tiene efectos en otros derechos en particular en el derecho a la salud. Es una condición vinculada a la condición de pobreza y aunque conceptualmente pueden hacerse diferencias o medirse de manera distinta, en la vida real son situaciones totalmente vinculadas y sin diferenciación práctica.¹²²
- Niñas y niños menores de cinco años (0-4) con baja talla para la edad u otra condición de desnutrición. La desnutrición infantil constituye un incumplimiento del derecho a la alimentación y también del derecho a la salud. Especialmente porque existen normas y políticas públicas de gran escala como el Programa Prospera que están diseñados para evitarla. La baja talla para la edad constituye el indicador más evidente de problemas en el desarrollo en los primeros años de vida y es el indicador con las prevalencias más altas, especialmente entre población en pobreza y rezago social. La desnutrición es un efecto y también

¹²¹ Ver Artículo 4.º de la Constitución; PIDESC Art. 11; Observación General Núm. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Protocolo de San Salvador Art. 12 y DUDH.

¹²² El indicador incluye a todos los hogares que reportan personas en su hogar, adultos o niños, que padecen hambre o dejaron de comer por falta de recursos en los últimos tres meses". La medición de la carencia social por parte de CONEVAL considera en inseguridad alimentaria a quienes contestan "SI" al menos a tres de las preguntas usadas en el cuestionario.

- un factor de pobreza, al generar obstáculos en el desarrollo cerebral que tienen una secuela adversa en la capacidad cognitiva y productiva de las personas para el resto de su vida.¹²³
- Niñas y niños con anemia. En la infancia, entre los 5 y los 12 años de edad el principal riesgo de desnutrición es la anemia, la cual se detecta por la falta de hierro en la sangre y produce bajos rendimientos físicos y cognitivos, generando además una condición de mayor riesgo a otras enfermedades y problemas de salud. La anemia puede combinarse con sobrepeso y obesidad.
- Niñas, niños y adolescentes con sobrepeso u obesidad. La prevalencia de sobrepeso y obesidad es una condición de riesgo que está creciendo en el país y es factor de múltiples problemas de salud durante la infancia y para la edad adulta.
- Personas adultas, mayores de 20 y menores de 65 con sobrepeso y obesidad. La prevalencia de sobrepeso y obesidad es una condición de riesgo que está creciendo en el país y es factor de múltiples problemas de salud. Está directamente relacionada con las dos causas principales de mortalidad en la edad adulta y el crecimiento de las enfermedades crónicas: hipertensión y diabetes mellitus.

Indicadores del derecho a la alimentación

Tabla 25. Indicadores de incumplimiento del derecho a la alimentación, 2012 y 2016

Condición de las personas	Número de personas	%
Con inseguridad alimentaria	34 152 608	27.2
Menores de cinco años con baja talla para la edad u otra condición de desnutrición ¹²⁴		21.4
Mayores de cinco y menores de 20 años con sobrepeso u obesidad (5-19) ¹²⁵		34
Adultas mayores de 20 y menores de 60 años con sobrepeso u obesidad (20-59) ¹²⁶		71

Fuente: Elaboración propia con datos para inseguridad alimentaria de INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016. Y el resto de INSP. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012.

Indicadores de discriminación estructural para el ejercicio del derecho a la alimentación

El único indicador que permite medir brechas de desigualdad en el ejercicio del derecho a la alimentación es el de inseguridad alimentaria. Se presentan los datos de las brechas por condición étnica (tabla 26) y por ingreso (tabla 27).

¹²³ Los indicadores de desnutrición forman parte de las Encuestas de Salud que levanta el Instituto Nacional de Salud Pública. El indicador agrega el dato de baja talla (desmedro), bajo peso para la talla y emaciación (bajo peso para la edad).

¹²⁴ INSP. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012.

¹²⁵ *Idem.*

¹²⁶ *Idem.*

Tabla 26. Brechas de desigualdad en el ejercicio del derecho a la alimentación por condición étnica, 2016

Condición de los hogares	% de hogares no indígenas	% de hogares indígenas	Brecha de desigualdad <i>Diferencia puntos porcentuales</i>
Con inseguridad alimentaria	26.7	46.3	19.6

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.
Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016.

Tabla 27. Brechas de desigualdad en el ejercicio del derecho a la alimentación por condición de ingreso, 2016

Condición de los hogares	% Decil X	% Decil I	Brecha de desigualdad <i>Diferencia puntos porcentuales</i>
Con inseguridad alimentaria	7.2	47.6	40.4

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016.

Agenda de información pendiente

El Instituto Nacional de Salud Pública ya cuenta con el levantamiento de una nueva Encuesta de Salud y Nutrición (ENSANUT), de medio término, con datos a 2015-16. Sin embargo, aún no se dan a conocer los tabulados por estado ni las bases de datos. Es urgente que se liberen para actualizar la información.

También se requiere generar información desagregada para identificar brechas de desigualdad y discriminación de sectores específicos de la población para el ejercicio del derecho a la información como las prevalencias de desnutrición infantil por condición de ingreso y por condición étnica.

Tablas de indicadores por ciclo de vida

Las siguientes tablas reordenan la información por grupos de población considerando el ciclo de vida. Este acercamiento posibilita una mayor interacción de las PPP como se verá en las siguientes secciones. Se presentan como referencia, el lector no encontrará otros datos que los ya presentados en las tablas anteriores por derecho.

Tabla 28. Indicadores de incumplimiento de DESCA de la población en general

Indicador	Unidad	Dato nacional
Con ingreso inferior a LBM (extrema pobreza por ingresos o "pobreza alimentaria")*	N	21 412.3
	%	17.5
Con ingreso inferior a la línea de bienestar (pobreza por ingresos)*	N	62 023.2
	%	50.6
Con inseguridad alimentaria	Personas (nacional)	34 152.6
	%	27.9
Sin afiliación a sistemas de seguridad social	N (personas)	40 617.8
	%	70.8
Sin afiliación a servicios de salud	N (personas)	19 057.6
Requieren y no reciben atención médica en instituciones públicas	%	45 %
Gastan por recibir atención médica	%	50 %
Viven en viviendas con materiales precarios (techo, piso o paredes)	N (personas)	6 538.3
	%	5.0
Viven en viviendas sin espacio suficiente (hacinamiento)	N	10 244.7
	%	8.0
Viven en viviendas que no cuentan con agua entubada de manera permanente	N	24 393.6
	%	20
Viven en viviendas sin condiciones adecuadas de saneamiento e higiene	N	75 770.6
	%	62.0

*Fuente: elaboración propia con datos de Medición de la Pobreza 2016, Coneval, Intercensal 2015.

Nota: Los datos a nivel nacional se presentan en miles de personas.

Tabla 29. Indicadores de incumplimiento de DESCA de niñas y niños primera infancia (0-4)

Indicador	Dato Nacional
Mortalidad Infantil (tasa)	12.2
Desnutrición	ND
Problemas en desarrollo	ND
No asisten a escuela (3-5)	36.2%

Tabla 30. Indicadores de incumplimiento de DESCA de niñas, niños y adolescentes (5-14)

Indicador	Unidad	Dato nacional
No asisten a la escuela (6-11)	N	263 041
	%	2.0%
No asisten a la escuela (12-14)	N	438 685
	%	6.5%
Con anemia (5-11)	N	ND
	%	
Con sobrepeso u obesidad (5-19)	N	ND
	%	34
Trabajo infantil (menores de 16 años que trabajan)	N	2 177 424
	%	6.0

Tabla 31. Indicadores de incumplimiento de DESCA de jóvenes (15-29)

Indicador	Unidad	Dato nacional
No asisten a la escuela (15-20)	N	4 018 976
	%	37.4%
Sin ciclo secundario completo (EMS) (20-30)	N	9 952 569
	%	50.0%
Desigualdad en participación laboral (15-24)	%	29.0

Tabla 32. Indicadores de incumplimiento de DESCAs para personas adultas

Indicador	Unidad	Dato nacional
Sin trabajo o subocupadas	N	19 105 619
	% PEA	35.6
Con grave remuneración insuficiente	N	32 923 424
	% PEA	61.3
Sin prestaciones	N	29 073 040
	% PEA	54.2
Con jornadas excesivas	N	14 861 042
	% PEA	27.7
Analfabetas o in educación básica	N	30 870 392
	%	35.6
Sin algún grado de educación terciaria 30-59 años	N	33 159 584
	%	74.2
Sin atención para la detección oportuna de enfermedades crónicas	%	61.0
Con diabetes y no reciben tratamiento adecuado en instituciones públicas de salud	%	
Índice de calidad en atención a la diabetes (ICAD)	Índice	65.5
	Ranking	NA
Empleados sin seguridad social	N	40 617 797
	%	70.8
Con sobrepeso u obesidad	N (miles)	ND
	%	

Nota: Para el indicador de trabajo, se consideran datos de la ENOE 2017-1

Tabla 33. Indicadores de incumplimiento de DESCAs para adultos mayores

Indicador	Núm. Nacional	% Nacional
Sin pensiones de seguridad social	6 615 828	69.0

Indicadores de brechas de desigualdad para grupos históricamente discriminados

En esta sección se concentran los datos presentados en los diferentes derechos relacionados con brechas de desigualdad estructural, ahora se ordenan por grupos históricamente discriminados.

Tabla 34. Brechas de desigualdad para mujeres

Indicador	Unidad	Dato Nacional
Mortalidad Materna	Razón (RMM)	NA
En tasa de participación laboral	Diferencia en puntos porcentuales	34.6
En condición de desempleo, desocupación y subocupación	Diferencia en puntos porcentuales	30.9
En asistencia escolar	NO HAY-Y las mínimas diferencias son favorables a las mujeres	
En viviendas de materiales precarios (de jefes o jefas de hogar)	Diferencia en puntos porcentuales	No hay diferencia o la diferencia es mínima y favorable a mujeres
En viviendas sin espacio suficiente (de jefes o jefas de hogar)	Diferencia en puntos porcentuales	
En viviendas que no cuentan con agua potable entubada y con abasto regular (de jefes o jefas de hogar)	Diferencia en puntos porcentuales	
En viviendas sin condición adecuadas de higiene y saneamiento	Diferencia en puntos porcentuales	

Fuente: Elaboración propia con base en tablas por derecho en el presente documento

Tabla 35. Brechas de desigualdad por condición étnica (diferencia en puntos porcentuales)

Indicador	Dato Nacional
Con inseguridad alimentaria	19.6
Fuera de la escuela 3-5	-1.2
Fuera de la escuela 6-11	1.3
Fuera de la escuela 12-14	2.5
Fuera de la escuela 15-19	9.1
Sin EMS completa 20-29	19.0
Sin algún grado de educación terciaria 30-59	12.5
Tasa de mortalidad materna (RMM)	7.4
Gastan por recibir atención médica	2.0
En carencia por acceso a la seguridad social	14.0
En viviendas con materiales precarios	16.0
En viviendas sin espacios suficientes	12.0
En viviendas que no cuentan con agua entubada con abasto regular	18.0
En viviendas sin condiciones adecuadas de higiene y saneamiento	31.0

Tabla 36. Brechas de desigualdad por condición de ingreso (diferencia en puntos porcentuales)

Indicadores de brechas de desigualdad entre personas u hogares del decil I y del decil X	Dato Nacional
Con inseguridad alimentaria	40.4
Fuera de la escuela 3-5	17.4
Fuera de la escuela 6-11	1.4
Fuera de la escuela 12-14	11.3
Fuera de la escuela 15-19	39.1
Sin EMS completa 20-29	67.0
Sin algún grado de educación terciaria 30-59	63.3
Gastan por recibir atención médica	12.0
En carencia por acceso a la seguridad social	64.0
En viviendas con materiales precarios	15.0
En viviendas sin espacios suficientes	12.0
En viviendas que no cuentan con agua entubada con abasto permanente	28.0
En viviendas sin condiciones adecuadas de higiene y saneamiento	54.0

Una versión síntesis de estos indicadores se presenta en la sección V. Recomendaciones, en el punto 4, que integra un tablero de indicadores críticos de algunos DESCAs con base en esta información.

Sección III. Enfoque de Derechos Humanos en las políticas públicas frente a la pobreza (PPP)

Esta sección considera cinco apartados. En el primero se propone una definición, más bien descriptiva y amplia sobre lo que se entenderá por políticas públicas frente a la pobreza y la desigualdad (PPP), así como los criterios indispensables para las políticas en sí mismas, previos a la aplicación del enfoque de derechos.

El siguiente apartado rescata los principales lineamientos internacionales que han generado enfoques directamente relacionados con la pobreza. Estos lineamientos corresponden a OACNUDH y un reciente informe de la CIDH-OEA.

Posteriormente se explicitan efectos de aplicar el enfoque de DESCAs a las PPP considerando cada uno de los derechos seleccionados por separado. Este apartado no cubre el conjunto de los DESCAs, sino el subconjunto mencionado anteriormente, es decir, los derechos: a) a la no discriminación; b) al trabajo; c) a la educación; d) a la salud; e) a la seguridad social; f) a la vivienda digna, y g) a la alimentación. Este apartado no reitera el contenido normativo presentado en la sección I, sino que directamente lo especifica para poder aplicarlo a las PPP.

Los dos apartados finales presentan propuestas que orienten la aplicación del enfoque de derechos a las PPP. En el apartado 11 se presentan dos grandes objetivos y líneas derivadas del mandato del artículo 1.º constitucional. Y en apartado 12 que cierra la sección se sugieren formas de aplicación del enfoque DESCAs al ciclo de las políticas públicas.

8. Definición y criterios de consistencia de las PPP

A. Definición descriptiva

El presente documento tiene un propósito práctico. Busca facilitar y fomentar la aplicación del enfoque de los Derechos Humanos (DDHH) en las políticas y acciones públicas frente a la pobreza (PPP) en nuestro país, como un paso necesario y tentativo para iniciar una reforma social de gran calado sustentada y orientada por el art. 1.º de la Constitución, específicamente considerando los DESCAs como marco normativo obligatorio.

En sentido amplio, las políticas públicas frente a la pobreza (PPP) incluyen las normas y disposiciones legislativas, las instituciones responsables de aplicarlas y los programas y acciones destinados a población en condición de pobreza o vulnerabilidad social y asociadas al ejercicio de derechos sociales.

El estudio no pretende delimitar el universo de las PPP, especialmente porque en el campo de las políticas económicas se producen muchos de los factores que determinan la condición de ingreso para las personas que no poseen grandes activos o patrimonios cuantiosos, que les permitan generar ingresos propios. La política laboral está directamente vinculada al derecho al trabajo. Pero también la política monetaria, la política de inversiones públicas, la política regulatoria en materia

de competencia o de promoción de inversiones privadas, la política industrial y por supuesto la política fiscal tienen muy importantes vínculos con el ingreso de las personas y por ende con su condición o no de pobreza.

Por ello, el estudio no hace un recuento exhaustivo o limitativo de las PPP, sino más bien aborda aquellas que resultan más clara o directamente vinculadas y también aquellas que podrían ser mejoradas o transformadas mediante la aplicación del enfoque de derechos.

Las PPP abarcan un amplísimo campo, porque incluyen tanto las normas, como las instituciones responsables, así como sus programas presupuestarios y sus acciones regulatorias, de supervisión o de prestación de servicios, incluso se podría decir que las omisiones —lo que no se hace— forma parte de las PPP.

Por ejemplo respecto a las PPP en el ámbito laboral, se incluyen las disposiciones de los arts. 4.º y 123 constitucionales, la Ley Federal del Trabajo y las leyes que rigen directamente a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS), los programas presupuestarios como el Sistema Nacional de Empleo, las disposiciones de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI) en materia de salario mínimo o la ausencia/omisión de inspección en los casos de flagrante violación de normas laborales de contratación que posibilitan el trabajo informal en unidades económicas formales —incluyendo dependencias y entidades de los gobiernos—.

B. Criterios de consistencia

Para la valoración de las PPP y su cumplimiento con el enfoque de derechos humanos es requisito indispensable que las políticas tengan una consistencia mínima en cuanto tales. Sin los requisitos mínimos de consistencia resulta ocioso —o hasta sospechoso— intentar la aplicación del enfoque de DESCAs—.

La consistencia de las políticas públicas puede considerarse diversos aspectos. El análisis de consistencia adecuada mínima considera al menos que los programas y acciones cumplan con las siguientes características:

- **Institucionalidad.** Contar con documento normativo, asignación presupuestal específica, reportes en cuenta pública e información básica disponible al público.
- **Diseño.** Definición adecuada del problema público y del objetivo / resultado a lograr, así como de la población potencial y la manera de identificarla para incluirla.
- **Alcance.** Cobertura sustancial la población potencial a atender y/o plan gradual para incluirla en un periodo razonable de tiempo.
- **Implementación.** Documentación de resultados sustantivos que permitan suponer impacto positivo en el problema público consistente con el objetivo a lograr.

9. Lineamientos internacionales para la aplicación del enfoque de DDHH en las PPP

Para el estudio rescatamos los lineamientos internacionales derivados de la ONU y la OEA. En el primer caso se trata de los lineamientos aprobados por la OACNUDH para las estrategias de reduc-

ción de pobreza. Y en el caso interamericano, el reciente informe de la CIDH sobre pobreza y derechos humanos.

Criterios de la OACNUDH

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) ha generado un importante documento con principios y directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza.

De acuerdo con la OACNUDH “el enfoque de derechos humanos puede acelerar la consecución del objetivo de reducir la pobreza de varias maneras: a) instando a la pronta adopción de una estrategia de reducción de la pobreza, sustentada por los derechos humanos; b) ampliando el ámbito de las estrategias de reducción de la pobreza con el fin de incluir las estructuras de discriminación que generan y mantienen la pobreza; c) exhortando a que se amplíen los derechos civiles y políticos, que pueden contribuir de manera crucial a promover la causa de la reducción de la pobreza; d) confirmando que los derechos económicos, sociales y culturales son derechos humanos internacionales vinculantes, y no solo aspiraciones programáticas; e) alertando contra el retroceso en el ejercicio de los derechos y contra el incumplimiento de las obligaciones básicas mínimas con la excusa de alcanzar un equilibrio; f) añadiendo legitimidad a la exigencia de asegurar una importante participación de los pobres en los procesos de adopción de decisiones, y g) creando y fortaleciendo instituciones que permitan exigir responsabilidades por su actuación a los encargados de la formulación de políticas”.¹²⁷

Por su relevancia para este estudio, se enlistan y resumen —con muchas citas textuales— el conjunto de las directrices del documento del OACNUDH:

A. Identificación de las personas en pobreza

Las estrategias para la reducción de la pobreza deben iniciar por identificar a los pobres, para ello se deben de determinar aquellas características que se consideran propias de la pobreza. En segunda instancia se debe de identificar a la población que cuente con esas características. La identificación implica determinar tanto quiénes son los pobres como el grado en que lo son. Los más desfavorecidos y marginados son quienes deben recibir de forma prioritaria la atención.¹²⁸

B. Empoderar a las personas en pobreza pobres

El enfoque de derechos humanos con respecto a la pobreza hace referencia al empoderamiento de quienes viven en pobreza. El reto de las políticas y la práctica del desarrollo es el encontrar la forma de fortalecer las capacidades de los pobres de tal suerte que puedan tomar el control de sus vidas.¹²⁹ El empoderamiento ocurre al introducir en la hechura de las políticas el concepto de derechos en sí mismos, ya que el considerar a los pobres como titulares de derechos en vez de personas con necesidades, se crean obligaciones legales por parte de otros, siendo esto el primer paso para el empoderamiento.¹³⁰

¹²⁷ OACNUDH, *Principios y directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza*, 2006, p. 16.

¹²⁸ *Ibid.*, pp. 17 y 18

¹²⁹ OHCHR, *Human Rights and Poverty Reduction, A Conceptual Framework*, 2004, p. 13.

¹³⁰ *Ibid.*, p. 33

“Debemos entender el rol de los derechos humanos para empoderar a individuos y comunidades. Al proteger estos derechos, podemos ayudar a prevenir conflictos de pobreza, discriminación y exclusión (social, económica y política) que continúan a afectar la humanidad y destruir décadas de esfuerzos de desarrollo. El círculo vicioso de violaciones de derechos humanos que conlleva a conflictos, que a su vez generan más violaciones, debe romperse. Yo creo que podemos romperlo solamente al asegurar el respeto de todos los derechos humanos”.¹³¹

C. Reconocimiento explícito del marco normativo nacional e internacional

La idea principal en la adopción de un enfoque de derechos humanos para la reducción de la pobreza es que las políticas y las instituciones tendientes a la reducción de la pobreza deben estar basadas explícitamente en las normas y valores consagrados en la ley internacional de derechos humanos. Este marco normativo resulta convincente en virtud de que las normas y valores consagrados en él tienen el potencial de empoderar a los pobres y la reducción efectiva de la pobreza no es posible sin dicho empoderamiento.¹³²

D. Rendición de cuentas

El marco normativo empodera a los pobres al otorgarles derechos humanos e imponer obligaciones a otros. Derechos y obligaciones demandan rendición de cuentas. Todos los mecanismos de rendición de cuentas deben ser accesibles, transparentes y efectivos. Es importante determinar si tales mecanismos de rendición de cuentas son accesibles para los pobres.¹³³

“En el contexto de la reducción de la pobreza, se alienta a todas las instancias responsables a que formulen, en estrecha colaboración con los pobres, mecanismos innovadores y no formales de vigilancia y rendición de cuentas que aseguren la participación activa y con conocimiento de causa de los pobres”.¹³⁴

“La descentralización y la democratización de la gobernanza a nivel local también serán necesarias para que las personas, en particular los pobres, puedan vigilar las actividades del gobierno que tienen un efecto inmediato y directo sobre el ejercicio de sus derechos humanos”.¹³⁵

E. Igualdad y No discriminación

El origen de gran parte de la pobreza radica en las prácticas discriminatorias, tal reconocimiento implica reorientar las estrategias para la reducción de la pobreza de un enfoque centrado hacia cuestiones económicas para ampliarlo hacia instituciones socioculturales y político-jurídicas que sustentan las estructuras discriminatorias.¹³⁶

¹³¹ Mary Robinson, *Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas*. Recuperado de <http://www.unfpa.org/es/node/9207#sthash.0lYcJwL9.dpuf>

¹³² OHCHR, *Human Rights and Poverty Reduction...*, op. cit., p. 33.

¹³³ *Ibid.*, p. 13.

¹³⁴ OACNUDH, *Principios y directrices para la integración...*, op. cit., p. 36.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 37.

¹³⁶ *Ibid.*, p. 14.

El marco normativo internacional de derechos humanos tiene particular preocupación por los individuos y grupos que son vulnerables, marginados, desventajados y socialmente excluidos. En virtud de ello el enfoque de derechos humanos ayuda a asegurar que las medidas relevantes presen-ten la debida atención a tales grupos y que éstos sean tratados de forma no discriminatoria y sobre bases de igualdad. Así mismo este enfoque presta particular atención a los efectos y no a las intenciones.¹³⁷

F. Participación

El enfoque de derechos humanos requiere la participación activa e informada de los pobres en la formulación, implementación y monitoreo de las estrategias para la reducción de la pobreza. Ello implica que se debe conceder la misma importancia tanto a los procesos como a las metas de desarrollo que buscan la reducción de la pobreza.¹³⁸

“Además de los enfoques que buscan contribuir al empoderamiento de las poblaciones pobres y vulnerables, la integración de los derechos humanos requiere una participación libre, informada y significativa que pueda ser institucionalizada y pueda afectar las opciones de políticas públicas”.¹³⁹

La participación a través de elecciones libres y justas no es suficiente para que los que viven en pobreza disfruten del derecho a participar en las decisiones clave que afectan sus vidas.¹⁴⁰

G. Otros derechos humanos de particular importancia para las estrategias para la reducción de la pobreza

La integración de los derechos humanos en las estrategias contra la pobreza incluye normas específicas y estándares definidos; mecanismos accesibles de rendición de cuentas; participación informada y activa de los pobres; el bienestar de grupos vulnerables específicos; la identificación de metas inmediatas y de mediano y largo plazo; así como métodos de monitoreo, tales como indicadores y referencias.¹⁴¹

H. Realización progresiva, indicadores y referencias

A pesar de que el enfoque de derechos humanos impone una obligación de trabajar ante la reducción de la pobreza a los titulares de obligaciones, no pretende que todos los derechos humanos se lleven a cabo de forma inmediata. Se reconoce que algunos derechos humanos se realicen de forma progresiva ya que están sujetos a la disponibilidad de recursos. Lo anterior implica la existencia de una dimensión de tiempo en la estrategia y permite el establecer prioridades entre distintos derechos en virtud de que no se pueden perseguir todos con el mismo vigor, lo cual no significa que el Estado pueda relajar o diferir sus esfuerzos para lograr la realización de los derechos humanos, sino que debe de reconocer que es posible hacer progresos veloces, debe de tomar acción de forma inmediata y con un plan que marque los tiempos para lograr la realización de los mencionados derechos de la forma más expedita posible estableciendo cuándo y cómo se espera llegar a la

¹³⁷ OHCHR, *Human Rights and Poverty Reduction...*, op. cit., p. 17.

¹³⁸ OACNUDH, *Principios y directrices para la integración...*, op. cit., p. 14.

¹³⁹ OECD and The World Bank, “Integrating Human Rights Into Development: Donor Approaches, Experiences and Challenges”, 2013, p. 73.

¹⁴⁰ OHCHR, *Human Rights and Poverty Reduction...*, op. cit., pp. 18-19.

¹⁴¹ *Idem*.

realización de los derechos. El plan debe de incluir metas intermedias que demandan rendición de cuentas de las mismas y no solo la plena realización de los derechos a la meta final. Así mismo, como pre requisito para fijar metas, el Estado requiere determinar indicadores para cada derecho humano, éstos deben de ser lo más desagregados posible para cada subgrupo de la población en pobreza. El proceso de establecer prioridades debe de involucrar la participación efectiva de todos los interesados incluyendo los pobres¹⁴² y se establece como condición que se les proteja, particularmente “descarta todo equilibrio que vaya en detrimento del ejercicio actual de un derecho humano o que impida el logro de determinados niveles mínimos en su ejercicio”.¹⁴³

I. Obligaciones centrales y umbral mínimo internacional

A pesar de la realización progresiva, los Estados están obligados a garantizar un nivel mínimo de ciertos derechos como la vivienda, educación, salud y nutrición adecuada.¹⁴⁴

J. Asistencia y cooperación internacional

Hay reconocimiento universal de que la reducción efectiva de la pobreza demanda la acción internacional.

“El enfoque de derechos humanos para la reducción de la pobreza pone de relieve la responsabilidad común de todos los Estados de trabajar activamente para crear sistemas comerciales, de inversión y financieros multilaterales equitativos que contribuyan a la reducción y eliminación de la pobreza”.¹⁴⁵

Desarrollo de otros conceptos

Ahora se entiende que las obligaciones derivadas de ciertos derechos deben de analizarse en referencia a las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar.

Los derechos humanos tienen obligaciones tanto de conducta como de resultados, las de conducta requieren llevar a cabo acciones razonablemente calculadas para lograr el disfrute de un derecho en particular, las de resultado requieren que el Estado alcance ciertas metas para satisfacer un estándar particular.¹⁴⁶

K. Integración de determinadas normas de derechos humanos

La integración de ciertas normas de derechos humanos busca dotar de contenido las estrategias para la reducción de la pobreza. El reconocimiento de la interdependencia de los derechos “presupone que tanto los derechos civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales formen parte integrante de las estrategias de reducción de la pobreza”.¹⁴⁷

¹⁴² *Ibid.*, p. 22-25.

¹⁴³ OACNUDH, *Principios y directrices para la integración...*, *op. cit.*, p. 14.

¹⁴⁴ OHCHR, *Human Rights and Poverty Reduction...*, *op. cit.*, p. 26.

¹⁴⁵ OACNUDH, *Principios y directrices para la integración...*, *op. cit.*, p. 40.

¹⁴⁶ OHCHR, *Human Rights and Poverty Reduction...*, *op. cit.*, p. 30.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 16.

“La selección de los diferentes derechos humanos y la importancia relativa que se les concede se basa en la necesidad de apreciar cuáles son los derechos humanos más pertinentes en el contexto de la pobreza. Esta apreciación se inspira a su vez en la idea de que los derechos humanos pueden tener que ver con la pobreza de distintas maneras”.¹⁴⁸

Criterios y aportaciones de la CIDH

El reciente informe de la CIDH sobre “Pobreza y Derechos Humanos en Las Américas” ofrece criterios y orientaciones muy relevantes para la aplicación del enfoque de DDHH a las PPP. El informe se centra sobretudo en extraer y explicitar las implicaciones de resoluciones tomadas por esa Comisión y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, relevantes en torno al tema de la pobreza.

Destacamos la relevancia de siete grandes orientaciones y criterios presentados en el Informe de la CIDH: (i) la importancia de los estándares interamericanos (e internacionales) de derechos humanos en relación con la pobreza; (ii) la necesidad de acciones afirmativas y medidas de igualdad para aplicar el principio de igualdad y no discriminación; (iii) la necesidad de considerar la interrelación y posible interacción negativa entre situaciones de violencia, exclusión social y estigmatización con la condición de pobreza; (iv) la correlación negativa entre la condición de pobreza y el derecho a una vida digna; (v) la necesidad del desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales (DESCA) de las personas que viven en pobreza; (vi) la necesidad de reconocer la responsabilidad del Estado en actos violatorios por parte de terceros, en particular por empresas, cuando el Estado es omiso de violaciones a la normatividad del trabajo, ambiental, de salud o cualesquier otro derecho, y (vii) la importancia de la libertad de expresión y del derecho de acceso a la información pública en relación con la pobreza y las PPP.¹⁴⁹

El Informe de la CIDH enfatiza la importancia de presentar información desagregada sobre la condición de pobreza y violación de derechos de grupos específicos de la población, que en muchos de los países de la región son histórica y estructuralmente discriminados. En particular, el Informe releva la condición específica de (a) las mujeres, (b) niñas, niños y adolescentes; (c) pueblos indígenas; (d) población afrodescendiente; (e) migrantes; (f) personas privadas de libertad; (g) personas con discapacidad; (h) personas, grupos y colectividades LGBTI; (i) personas mayores.¹⁵⁰

La CIDH enfatiza la necesidad de que las PPP incluyan de manera integral un enfoque de derechos humanos en todas sus etapas. Y pide fortalecer los marcos legales y normativos, a través del reconocimiento de DESCA, con su institucionalización y determinación transparente de alcances concretos.¹⁵¹

La CIDH recoge especialmente tres principios de los lineamientos de la OACNUDH, para las PPP: 1) la participación ciudadana; 2) el acceso a la información completa, previa y accesible, y 3) la rendición de cuentas.¹⁵²

Finalmente, la CIDH incorpora un elemento clave para hacer frente a la pobreza: la política fiscal. De manera correcta, el informe de la CIDH señala que la pobreza no puede ser enfrentada sin “po-

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 8.

¹⁴⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Pobreza y Derechos Humanos en las Américas*, 2017, Núms. 142-261, pp. 57-96.

¹⁵⁰ *Ibid.*, Núms. 305-471. pp. 112-165.

¹⁵¹ *Ibid.*, Núm. 486, p. 172.

¹⁵² *Ibid.*, Núms. 487-492. pp. 172-174.

líticas de carácter redistributivo que reduzcan los niveles extremos de desigualdad socioeconómica que caracterizan la región". Si bien las obligaciones de derechos humanos no establecen políticas fiscales específicas, si disponen ciertos límites a la discrecionalidad de los Estados en su formulación. Los Estados tienen la obligación de utilizar el máximo de recursos disponibles para realizar progresivamente los DESC.

El estudio de la CIDH resalta tres aspectos de la política fiscal que resultan importantes en los países de la región en relación con la pobreza: la baja recaudación fiscal y su relación con exenciones y otras formas de condonación de impuestos que benefician a los sectores de mayores ingresos; el carácter regresivo del gasto público, donde sectores de mejor condición económica reciben más recursos que quienes viven en condición de pobreza; y la asignación de un gasto social insuficiente y mal distribuido, lo que quita efectividad incluso a los recursos que estarían destinados a las PPP.¹⁵³

"Desde el enfoque de derechos humanos, resultan particularmente relevantes para la política fiscal los siguientes principios y obligaciones: aseguramiento de los niveles mínimos esenciales, movilización del máximo de recursos disponibles para la realización progresiva de los DESC; realización progresiva y no regresividad de estos derechos; y el principio de igualdad y no discriminación".¹⁵⁴

10. Aplicación del enfoque de los contenidos normativos de los DESC en las PPP¹⁵⁵

Una política integral frente a la pobreza con enfoque de derechos tiene que considerar los derechos relevantes que directamente inciden en la condición de pobreza. El estudio se circunscribe a los DESC justamente por ser los derechos que de manera directa se relacionan con las políticas públicas destinadas a reducir la pobreza y la desigualdad (PPP).

Se toman como base los lineamientos del documento de la OACNUDH ya citado.

A. Derecho al trabajo adecuado¹⁵⁶ (*Decent work*)

El derecho al trabajo tiene una relevancia especial en relación con las PPP, al ser la fuente del sustento. La pobreza es –en primer lugar– la carencia de medios de sustento adecuado y suficiente, lo que está directamente relacionado con las oportunidades y condiciones de trabajo. El ejercicio del derecho al trabajo es una base indispensable para superar la pobreza.

El derecho al trabajo adecuado considera las diferentes formas de trabajo productivo como el autoempleo y las diversas formas de generación de ingreso, además del empleo subordinado asalariado.

¹⁵³ *Ibid.*, Núms. 494-503. pp. 174-177.

¹⁵⁴ *Ibid.*, Núm. 503, p. 177.

¹⁵⁵ Esta sección se basa directamente en el documento "Principios y Lineamientos para aplicar el enfoque de derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza" elaborado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU. Se omiten las citas específicas en cada párrafo. El contenido corresponde al lineamiento 8 "El contenido de una estrategia de reducción de pobreza basada en derechos humanos". Se reconoce la fuente en el conjunto del texto, aunque posibles omisiones o errores son nuestras.

¹⁵⁶ Aunque en la bibliografía y los documentos oficiales se ha generalizado el término "trabajo decente" como traducción de "decent work" preferimos en este texto traducir el término de una manera más culturalmente apropiada al contexto latinoamericano y que permite captar las diversas dimensiones del derecho al trabajo. Por ejemplo, promover el trabajo adecuado para jóvenes que estudian o para mujeres con hijos pequeños, requiere promover jornadas menores sin perder prestaciones o acceso a la seguridad social.

A nivel macro, el derecho al trabajo comprende la creación de un ambiente de desarrollo económico que posibilite oportunidades y condiciones para que cada persona realice su potencial y mejore su bienestar mediante el esfuerzo propio. El derecho al trabajo comprende la obligación de promover el desarrollo de capacidades y la expansión de oportunidades para que cada persona realice un trabajo productivo que le permita ganarse la vida de manera adecuada y con dignidad.

Los derechos laborales en la normatividad internacional de DDHH establecen el goce de condiciones favorables de trabajo, e incluyen al menos: salarios justos (legalmente establecidos), pago igual por trabajo igual, remuneración suficiente para una vida adecuada para la persona trabajadora y su familia, condiciones de empleo seguras y saludables, jornadas máximas de trabajo, descanso obligatorio y el derecho a la organización y negociación colectiva.

Las PPP más relevantes para garantizar el derecho al trabajo adecuado se relacionan con aplicar la ley de manera obligatoria para que patronos y empleadores cumplan con las prestaciones e inscripción en la seguridad social evitando el trabajo “informalizado” en las empresas formales —incluyendo el gobierno—; el respeto a la libertad y democracia sindical para fortalecer la capacidad de negociación de los trabajadores; las políticas laborales activas para promover la productividad y capacitación de las personas trabajadoras, especialmente jóvenes; la creación de condiciones para realizar pasantías, de ejercer como aprendiz y otras formas de inserción laboral inicial que no generen explotación o competencia desleal a trabajadores ya insertos en la vida productiva; y la promoción de un ambiente favorable a la creación de empresas productivas que generen empleos adecuados, y el fomento a las formas de asociación productiva cooperativa y las diversas formas de la economía social y solidaria.

Resulta especialmente relevante que la fijación del salario mínimo no esté por debajo del costo de la canasta básica para una persona como sucede actualmente en México. Esta acción pública constituye una violación grave del derecho al trabajo, pues contradice de manera flagrante la disposición de garantizar ingreso suficiente para vivir, no solo para una persona sino también para su familia y es un factor de empobrecimiento.

La creación de regímenes de excepción para ciertos tipos de trabajo como se establece en la Ley Federal del Trabajo para trabajadores (as) del hogar en materia de jornada laboral e incorporación “voluntaria” a la seguridad social, sin acceso a guarderías y pensiones, es también una violación del derecho al trabajo, por su contenido discriminatorio.

También se requiere combatir y erradicar el trabajo esclavo y obligatorio, el trabajo infantil y las diversas formas de explotación a trabajadores, que en México afecta sobretodo a jornaleros agrícolas migrantes.

B. Derecho a la educación

El derecho a la educación resulta relevante para el enfoque de DDHH por ser el principal vehículo para que las personas superen la pobreza por sí mismas. El ejercicio del derecho a la educación es instrumental para ejercer múltiples derechos, como el derecho al trabajo, a la salud y a la participación política. El analfabetismo y el rezago educativo constituyen en sí mismos dimensiones de la pobreza.

El derecho a la educación a nivel internacional está formulado como la educación primaria obligatoria gratuita y la ampliación progresiva también de la educación secundaria (5-6 años más), así

como del acceso a educación terciaria basada en la capacidad. Hay múltiples normas para proteger el acceso a la educación para grupos específicos de población como niñas, indígenas y personas con discapacidad, que presentan factores específicos de vulnerabilidad y exclusión. También se establece la posibilidad de que los particulares impartan educación con costo.

La norma constitucional mexicana es más avanzada que las normas internacionales. Además de la educación primaria, comprende también la obligatoriedad de la educación preescolar, secundaria y media superior y la gratuidad de esos niveles cuando los imparta el Estado.¹⁵⁷

La Constitución también establece la obligación del Estado de promover y atender todos los “tipos y modalidades” educativos necesarios para el desarrollo de la nación, incluyendo la educación inicial y la superior.¹⁵⁸

La prestación de servicios de educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior por parte del Estado, con calidad constituye la garantía y respeto de este derecho.

La creación de modalidades educativas de menor calidad o la provisión de los servicios educativos en condiciones precarias como lo muestran los datos del censo educativo de 2015 constituye una violación al derecho a la educación, que afecta especialmente a niños y niñas en pobreza.

La falta de oferta de servicios de educación preescolar y media superior sin un plan preciso y completo con el objetivo de lograr cobertura universal progresiva también es un incumplimiento con la promoción del derecho a la educación.

La falta de modalidades para cubrir el rezago educativo para jóvenes que no concluyeron su educación media superior y que ya no tienen la edad para ingresar a los planteles de la modalidad escolarizada y carecen de condiciones para hacerlo en la modalidad abierta o “en línea”, requiere también una política activa de promoción para el cumplimiento de este derecho como está formulado en la Constitución.

La falta de opciones educativas adecuadas para niñas y niños con discapacidad es una violación de su derecho a la educación.

Los programas de becas destinadas a estudiantes de bajos ingresos o con otros factores socioeconómicos de vulnerabilidad para abandonar la escuela pueden ser una herramienta adecuada de promoción y protección del derecho a la educación para niñas, niños y jóvenes en condición de pobreza, siempre y cuando logren cobertura universal de toda la población en la misma condición socioeconómica. La dispersión de programas y las barreras burocráticas pueden contradecir el enfoque de derechos de estas PPP.

La educación bicultural y bilingüe para población indígena realizada con calidad también es una herramienta adecuada de promoción y protección del derecho a la educación para niñas, niños y jóvenes indígenas. El alcance limitado y nulo crecimiento progresivo de este tipo de educación contradice el enfoque de derechos de esta PPP.

¹⁵⁷ Aunque en la bibliografía y los documentos oficiales se ha generalizado el término “trabajo decente” como traducción de “decent work” preferimos en este texto traducir el término de una manera más culturalmente apropiada al contexto latinoamericano y que permite captar las diversas dimensiones del derecho al trabajo. Por ejemplo, promover el trabajo adecuado para jóvenes que estudian o para mujeres con hijos pequeños, requiere promover jornadas menores sin perder prestaciones o acceso a la seguridad social.

¹⁵⁸ *Idem.*

C. Derecho a la salud

La mala salud puede ser causa y resultado de la pobreza. Es causa de pobreza al afectar el sustento de las familias y hogares al afectar la capacidad productiva de los proveedores de sustento o el logro educativo de estudiantes, o por la pérdida de activos y patrimonio en caso de requerir atención médica de alto costo. Además, las personas en pobreza tienden a tener menos acceso a servicios de salud de calidad, al vivir en ambientes insalubres, al estar expuestos a trabajos de mayor riesgo, al tener alimentación precaria, factores que afectan seriamente su salud. La mala salud es factor de pobreza y dimensión de ella, cuando está relacionada con la falta de acceso a los recursos para mantener o cuidar la salud.

El derecho a la salud no es el derecho a estar saludable. Existen múltiples determinantes de la salud que no pueden ser garantizados por el Estado mediante un enfoque de derechos. El derecho a la salud se comprende como el acceso a instalaciones, bienes, servicios y condiciones necesarias para lograr el mayor estándar posible de salud.

El derecho a la salud incluye la atención en salud como las condiciones determinantes de la salud relacionadas con el acceso al agua potable, a un medio ambiente sano, a alimentación sana, a ambientes seguros.

El derecho a la salud incluye libertades y derechos. Las libertades se refieren a la decisión sobre el propio cuerpo y a no padecer tortura, maltrato o intervenciones médicas no aprobadas. Los derechos refieren a un sistema de atención y protección a la salud que esté disponible, accesible, sea aceptable y de buena calidad.

En materia de derecho a la salud la normatividad internacional de los DESC establece un conjunto de medidas de garantía y de protección específicas como la salud materno infantil, la salud sexual y reproductiva, los ambientes saludables y seguros de trabajo, el derecho a la prevención, tratamiento y control de enfermedades, y el derecho a recibir atención en establecimientos y con bienes y servicios adecuados.

Las PPP para cumplir con garantizar, respetar, promover y proteger el derecho a la salud de personas en pobreza requieren generar condiciones de acceso universal a servicios de salud de calidad y adecuados sin costo o mediante contribuciones basadas en las condiciones socioeconómicas del hogar en esquemas de aseguramiento que permitan asignar subsidios y recursos públicos de manera equitativa y progresiva.

Las acciones de prevención y promoción de la salud, identificadas con el primer nivel y la atención básica resulta particularmente relevante para revertir el círculo vicioso entre pobreza y mala salud, relacionado con las altas tasas de desnutrición infantil, mortalidad infantil y materna y rezago en el desarrollo físico, cognitivo y afectivo en los primeros años de vida.

La atención a las enfermedades asociadas con la pobreza también es relevante, así como las acciones de mejora del ambiente, el acceso y cuidado del agua potable, la adecuada disposición de excretas y desechos, la prevención de enfermedades transmisibles relacionadas con ambientes insalubres como el paludismo, el dengue, la malaria, y por supuesto la vacunación oportuna y completa.

Las intervenciones enfocadas al desarrollo infantil temprano (DIT) constituyen una de las inversiones más costo-efectivas y generan un “piso” parejo de inicio en la vida, si se logra evitar la muerte infantil, la desnutrición crónica y los retrasos en el desarrollo cognitivo, afectivo y físico durante los primeros mil días.

D. Derecho a la seguridad social

Este derecho no está incluido como tal en los documentos de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU. Se incluye en este listado por su relevancia para las PPP y por ser un derecho establecido en la LGDS), así como una dimensión inherente como carencia para la medición de la pobreza. De hecho, en nuestro país es la carencia de mayor incidencia (ver Tabla 4).

Las referencias en los instrumentos internacionales de DDHH son reducidas, además de la referencia general al derecho a la seguridad social y al “seguro social”, se establece la protección en la vejez o en caso de incapacidad que le impida trabajar.

Y establece que para quienes trabajan, la seguridad social también incluye la atención médica, y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional, así como la licencia retribuida por maternidad, antes y después del parto.

La Constitución establece que la seguridad social para los trabajadores debe cubrir al menos seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería.

La violación más grave al derecho a la seguridad social es la permisividad y falta de aplicación de la Ley para empleadores que no “inscriben” a las personas que trabajan en el seguro social. Esta situación incluso es realizada por los gobiernos que contratan mediante el régimen de honorarios asimilables a salarios a una parte de sus trabajadores.

La llamada “informalidad” no es otra cosa que una violación a la legalidad vigente, permitida por el Estado e incluso normalizada con diversas disposiciones como el régimen fiscal mencionado.

E. Derecho a la vivienda adecuada

El derecho a una vivienda es relevante porque las personas en condición de pobreza viven en viviendas precarias, con hacinamiento y sin servicios básicos como el agua potable, lo que a su vez afecta el ejercicio de otros derechos como el derecho a la salud.

El derecho a la vivienda adecuada no se restringe a un “techo bajo el que vivir”, incluye diversas dimensiones como la seguridad jurídica de la tenencia, para evitar desalojos arbitrarios; la habitabilidad para proteger a las personas del clima y otros riesgos; la ubicación para tener acceso a otros servicios como escuelas o transporte; la asequibilidad económica para evitar que la vivienda consuma todos los ingresos de las personas; la accesibilidad física, considerando especialmente a las personas mayores y las personas con discapacidad; la aceptabilidad cultural; y la infraestructura adecuada para contar con servicios, especialmente agua potable, instalaciones sanitarias y de aseo.

Las PPP relevantes para garantizar el derecho a la vivienda incluyen la provisión de servicios de infraestructura para la introducción de agua potable, drenaje, electricidad y caminos, la regulación de la tenencia y los contratos de alquiler para evitar abusos e indefensión, los programas de subvención a la construcción y mejoramiento de viviendas para personas con escasos recursos, la protección para evitar construcciones en lugares de riesgo (como el lecho de los ríos), la promoción del acceso a instrumentos financieros y de ahorro para personas de escasos recursos.

También resulta importante enfrentar la segregación territorial y la estigmatización de zonas habitacionales.

La asignación discrecional de los programas de vivienda (nueva o mejoramiento) constituye una violación al derecho a la vivienda adecuada, así como la utilización clientelar y política de los insumos destinados a mejorar las viviendas (láminas, tinacos, cemento o incluso enseres del hogar).

F. Derecho a la alimentación

La alimentación es la base de la sobrevivencia y la pobreza afecta directamente la cantidad y la calidad de la alimentación. La desnutrición y el hambre son dimensiones sustanciales de la pobreza.¹⁵⁹

La desnutrición afecta el desarrollo y capacidades de las personas. En especial, es grave e irreversible durante la primera infancia en que se desarrollan las capacidades cognitivas y afectivas del cerebro. La mala nutrición afecta el aprendizaje en la etapa educativa y la capacidad productiva en la edad adulta. El disfrute de este derecho es fundamental para el ejercicio de otros derechos, como el derecho a la salud, a la educación y al trabajo.

El derecho a la alimentación consiste en tener acceso físico y económico a alimentos adecuados o a medios para obtenerlos. Se entiende como el derecho a alimentarse más que como el derecho a ser alimentado (excepto para las niñas y niños o personas con discapacidad grave).

El derecho a una alimentación adecuada implica a) la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de todas las personas en una forma culturalmente aceptable; y b) la accesibilidad de esos alimentos de una forma que se sostenible y no dificulte el goce de otros derechos.

La disponibilidad incluye tanto la capacidad de producir alimentos directamente, como la existencia de un sistema de producción, distribución y comercialización de alimentos que cubra la demanda. La accesibilidad incluye tanto la física como la económica. La accesibilidad económica implica que los costos relativos a la adquisición de los alimentos no pongan en peligro la satisfacción de otras necesidades básicas. La asequibilidad física es importante especialmente para niñas y niños, adultos mayores, personas con discapacidad o personas en lugares afectados por condiciones adversas que afecten el acceso a alimentos como sequías, inundaciones, terremotos y guerras.

El derecho a la alimentación también incluye el derecho a una alimentación sana e inocua y a la seguridad alimentaria. Las personas tienen seguridad alimentaria cuando pueden tener acceso a una alimentación adecuada en todo momento, es decir cuando no hay riesgos de padecer hambre si cambia alguna circunstancia personal o colectiva.

Las PPP más relevantes para garantizar el derecho a la alimentación incluyen al menos: la atención nutricional durante el embarazo y los primeros dos años de vida (los “mil días”) para garantizar la suplementación de proteínas y micronutrientes suficientes para el desarrollo cerebral; la educación y prevención nutricional para evitar la anemia, el sobrepeso y la obesidad durante el ciclo de vida, especialmente para mujeres en edad fértil, niñas, niños y adolescentes, así como adultos mayores o personas con problemas de salud; la garantía de ingreso básico universal para todos los hogares, especialmente para los de menores ingresos; los programas de asistencia para poblaciones con inseguridad alimentaria (indigentes, enfermos, desplazados); la distribución de alimentos a zonas aisladas; el combate a los monopolios y las prácticas monopólicas en la comercialización

¹⁵⁹ De hecho el coste de la canasta alimentaria básica es el umbral de todas las mediciones de la pobreza. Se consideran en pobreza extrema las personas y hogares con ingresos inferiores a ese coste.

de alimentos; la promoción de la mejora de la producción agrícola, pecuaria y piscícola de pequeños productores, especialmente de los pueblos y comunidades indígenas.

11. Objetivos y líneas de aplicación del enfoque de derechos del art. 1.º constitucional a las PPP

El enfoque de derechos operacionalizable a las PPP debe tener dos grandes objetivos conforme a la formulación de las obligaciones establecidas en el art. 1.º de la Constitución:

- a. Garantizar y respetar el ejercicio universal de los DESCAs partiendo de los mínimos indispensables y su ampliación progresiva para todas las personas sin distinción y en igualdad de condiciones.
- b. Proteger y promover el avance progresivo en el ejercicio de los DESCAs para personas y grupos sociales que por vivir en condición de pobreza enfrentan obstáculos o barreras para su ejercicio.

A) Garantía y respeto a los DESCAs

Las obligaciones de garantía y respeto se realizan cuando el Estado cumple con las condiciones mínimas e indispensables establecidas en los derechos al trabajo, a la educación, la salud, a la seguridad social, a la vivienda, a la alimentación, al medio ambiente sano, en condiciones de igualdad, sin discriminación ni exclusión, para todas las personas y se promueve su ampliación progresiva de manera universal.

Son ejemplos de la garantía y respeto de los DESCAs con un enfoque progresivo, mediante bienes públicos, servicios públicos y acciones de política pública: (i) la prestación de servicios educativos gratuitos de primero y segundo nivel; (ii) la prestación de servicios de salud de primero, segundo y tercer nivel de atención, accesibles mediante esquemas de aseguramiento financiado por subsidios y contribuciones acordes a la condición socioeconómica, evitando totalmente los gastos de bolsillo y el cobro directo de servicios; (iii) los mecanismos de defensa jurídica de los derechos laborales y de las condiciones de trabajo decente; (iv) las garantías a la producción, comercialización, distribución y consumo de alimentos, medicamentos, insumos educativos (como libros y "útiles" escolares), materiales de construcción, compra y venta de terrenos, incluyendo el respeto a los derechos de propiedad; (v) las acciones de vigilancia de la inocuidad alimentaria y la vigilancia sanitaria y epidemiológica; entre varias otras, cuando todas y cada una tienen cobertura universal (territorial y poblacional) y no presentan barreras discriminatorias o trato diferenciado por parte del Estado que los produce y distribuye.

Son ejemplos de falta de garantía y violación a los DESCAs, la existencia de sistemas diferentes de seguridad social y financiamiento a la vivienda, que de manera estructural y prevista en la legislación segmenta el acceso conforme a la condición de contratación laboral, con lo que generan trato diferenciado en el tipo de bienes y servicios que se ofrecen a diferentes grupos de población y personas.

Todas las formas de creación de barreras de acceso efectivo de cualesquiera de los bienes, servicios y acciones de política referidos en el párrafo anterior que impiden su cobertura universal para todas las personas, constituyen también falta de garantía y violación a los DESCAs.

B) Promoción y protección para el ejercicio progresivo de los DESCAs para personas y grupos en pobreza

Además de garantizar y respetar, el Estado tiene la obligación de proteger y promover el ejercicio de los derechos. Este debiera ser el criterio central de creación de PPP. Las únicas PPP válidas son aquellas que son efectivas para superar barreras o para ampliar condiciones para el ejercicio de los DESCAs por parte de personas y grupos de población que por vivir en condición de pobreza enfrentan situaciones particulares de exclusión o vulnerabilidad que les impiden o dificultan ejercerlos.

En el caso de los DESCAs, los instrumentos idóneos para la protección son las políticas públicas. Sin menoscabo de la condición de exigibilidad y justiciabilidad inherente a los derechos, mantenemos la tesis de que el mejor medio para proteger el ejercicio de los DESCAs, independientemente de casos específicos, son políticas públicas, adecuadas y efectivas, que resuelven no únicamente casos particulares, sino también condiciones generales, que afectan a grupos y no solo a individuos aislados, y que se derivan de condiciones socioeconómicas, políticas o culturales de raíz más estructural, relacionadas directamente con la condición de pobreza.

Esto es aún más evidente en el caso de la promoción. No habría otra forma adecuada y de vocación universalista o general, para promover el ejercicio de derechos de manera progresiva que la creación de políticas públicas destinadas a personas y grupos sociales con mayor dificultad para ejercerlos o históricamente discriminadas o excluidas de su ejercicio.

Así como el valor y principio fundante de las obligaciones de respeto y garantía de los derechos es la igualdad, en el caso de las obligaciones de protección y promoción, el valor y principio fundante es la equidad, el trato diferenciado especial y positivo hacia personas y grupos de población que sistemáticamente resultan excluidos o menoscabados en el ejercicio de sus derechos.

Son ejemplos claros de esta situación que requiere atención especial para cumplir con las obligaciones de promoción y protección las brechas de desigualdad en materia de avance educativo, de condiciones laborales, de indicadores básicos de salud como la desnutrición, la mortalidad infantil y la mortalidad materna, que padecen por ejemplo las personas y comunidades indígenas, las personas y grupos que viven en zonas rurales y en general, quienes tienen los menores ingresos, es decir quienes viven en pobreza, en comparación con quienes no viven esas condiciones socioeconómicas.

Son ejemplos conceptuales de las PPP con enfoque de protección y promoción de DESCAs: (i) los programas de transferencias condicionadas que mejoran el consumo de alimentos y bienes básicos a la vez que promueven el acceso a servicios de nutrición y salud preventiva para mujeres en edad fértil y niñas y niños en su primera infancia y la permanencia y avance escolar para niñas, niños y jóvenes, de hogares en extrema pobreza; (ii) la protección social en salud para garantizar acceso efectivo a servicios de salud de primero, segundo y tercer nivel de atención con una contribución anual acorde a la condición socioeconómica de la persona o la familia (en un esquema de aseguramiento solidario) y evitando el gasto de bolsillo; (iii) las pensiones no contributivas para adultos mayores y para personas con discapacidad que les garantizan un ingreso básico; (iv) los subsidios para el acceso y la mejora de vivienda para personas y familias de bajos ingresos y con condiciones precarias de vivienda y hacinamiento, y (v) los programas de formación y capacitación laboral de 2.^a oportunidad para jóvenes que no han concluido el ciclo secundario (12 años equivalente a la EMS) vinculados a opciones de inclusión productiva en trabajos decentes; entre otras, siempre y cuando tengan un alcance al conjunto de la población que padece las situaciones y requiere ese tipo de intervenciones de protección o promoción.

El enfoque de derechos requiere la creación de políticas públicas efectivas con alcance suficiente (cobertura real) para proteger y/o promover los derechos para el conjunto de personas y grupos que padecen estas situaciones. El alcance de las políticas es un primer criterio de distinción cuando se adopta el enfoque de derechos. Servicios, programas y acciones que no cubren progresivamente, en un plazo razonable, a toda la población que padece la situación que se pretende resolver no cumple con lo mínimo indispensable del enfoque de derechos.

12. El enfoque de derechos DESCAs en el ciclo de las PPP

Para hacerlo operacional se requiere insertar el enfoque de derechos DESCAs en el ciclo de las políticas públicas frente a la pobreza (PPP) en cada uno de sus momentos y fases.

Nuestra propuesta de aproximación considera qué elementos o criterios son determinantes en cada una de las fases del ciclo de las PPP, de manera aplicable o práctica. Consideramos que este intento, aún cuando sea inicial y exploratorio, puede dar lugar a una mejor integración, en lugar de un listado exhaustivo de elementos que se convierten posteriormente en añadidos poco sustantivos y muchas veces formales, añadidos en textos normativos que resultan poco operativos en la práctica.

El ciclo de las políticas públicas lo abordamos siguiendo las versiones más sintéticas, con menos fases lo que evita confundir el análisis de las políticas con su real surgimiento y ejecución. Así se sigue la precaución de no considerar a fases como acontecimientos cronológicos secuenciales, sino únicamente como distinciones analíticas siguiendo un orden lógico conceptual. Para ello se consideran cinco fases:

- a) Surgimiento y definición del problema público
- b) Adopción del problema en la agenda pública y de gobierno
- c) Identificación, análisis y decisiones sobre las opciones de política
- d) Implementación
- e) Evaluación y ajustes

A. El enfoque de DESCAs en el surgimiento y definición de los problemas públicos

La definición de los problemas públicos que derivan en una PPP tiene inherente una dimensión relacionada con la violación, la falta de respeto o la necesidad de protección y promoción de un derecho o más específicamente de alguna de las dimensiones o elementos constitutivos de uno o varios de los DESCAs.

El enfoque de derechos DESCAs se aplica cuando hay un reconocimiento explícito de la violación de derechos y una referencia adecuada y tan precisa como sea posible a los elementos específicos del derecho que están siendo afectados por ese problema público.

La definición del problema público aplica el enfoque de derechos al hacer explícita la referencia específica en la propia definición, como uno de los atributos del problema en sí mismo o como una de las consecuencias directas y demostrables. Para asumir realmente el enfoque de derechos es necesario no confundir en la cadena causal cuál es el problema que se está enfrentando, en su causa y cuáles son sus efectos.

Para ello es muy importante la rigurosidad y seriedad de la evidencia que sostiene los efectos en violación de derechos o en la necesidad de protegerlos y promoverlos por efecto del problema público identificado.

B. El enfoque de DESCAs en la adopción del problema en la agenda pública y de gobierno

La formulación de un problema incluyendo una dimensión explícita de violación o necesidad de protección o promoción de un derecho permite que la adopción del problema en la agenda pública y sobretodo en la agenda de gobierno tenga mayor fundamento y que su atención sea inscrita en el campo de las obligaciones del Estado.

También permite que la definición de prioridades considere la gravedad de la violación o de la necesidad de protección o promoción en sus dimensiones cuantitativa y cualitativa.

La participación de todas las personas interesadas (stakeholders) y en particular de las personas que viven en pobreza en la construcción de la agenda pública y de gobierno es indispensable en el enfoque de derechos.

C. El enfoque de DESCAs en la identificación, análisis y decisión sobre las opciones de política

Quizá este es uno de los aportes más sustanciales y determinantes del enfoque de derechos DESCAs en el ciclo de las políticas públicas.

Generalmente el proceso de identificación, análisis y decisión de las opciones de política —que no son una secuencia simple ni lineal más que en el estudio- considera con mayor preponderancia factores de índole económico como el costo— beneficio, y factores de índole política como la “ganancia” política o electoral para el gobierno y los gobernantes involucrados.

El enfoque de derechos incluye una nueva dimensión con implicaciones al menos en (i) la universalidad de su alcance, que obliga a la cobertura total o “general” de la política a fin de que se aplique a todas las personas que comparten la misma situación sin distinciones o diferencias de trato; (ii) la progresividad de su aplicación, para evitar estancamientos o retrocesos derivados de escasez presupuestal u otras consideraciones, para cubrir a toda la población con el “paquete” completo de intervenciones; (iii) la equidad en su ejecución, para evitar generar soluciones de menor calidad (basadas en menor costo) respecto a otros bienes y servicios generados por el Estado (por ejemplo servicios educativos o de salud de menor calidad para abaratar costos y maximizar “beneficios”), y (iv) la indivisibilidad e interdependencia de los derechos en su comunicación, para evitar confundir las intervenciones específicas con la obligación más amplia del Estado derivada del art. 1.º constitucional.

También el enfoque de derechos DESCAs influye de manera directa en el análisis y selección de la opción de política estableciendo criterios que consideren la perspectiva de género, el reconocimiento a la diversidad y las diferencias.

D. El enfoque de DESCAs en la implementación de las PPP

El enfoque de derechos tiene múltiples implicaciones para la implementación de las políticas:

- Asigna responsabilidades más rigurosas a las entidades y organizaciones responsables de las PPP, estas se derivan de las obligaciones del Estado de garantía, respeto, protección y promoción de los DDHH y tienen parámetros basados en estándares internacionales.
- Establece criterios de participación e inclusión, de no discriminación, de empoderamiento y de efectividad a las PPP, basados en normas y parámetros derivados de la normatividad internacional de DDHH.
- Requiere la generación de medios de exigibilidad y en su caso, de justiciabilidad que garanticen el acceso efectivo.
- Y requiere mecanismos institucionales prácticos de coordinación intergubernamental e intersectoriales, de coordinación y articulación con otros actores de la sociedad, incluyendo la participación activa de los usuarios, de transparencia y rendición de cuentas.
- Y por supuesto, debe erradicar y enfrentar abiertamente la cultura y acciones clientelares, paternalistas y demás formas de subordinación y abuso de poder relacionadas con la condición de pobreza de las personas y grupos destinatarias de los bienes, servicios y acciones públicas de las PPP.

E. El enfoque de derechos DESCAs en la evaluación y ajuste de las PPP

El enfoque de derechos DESCAs añade un marco conceptual propio a ser considerado en los procesos y momentos de evaluación de las PPP, así como en el análisis de los resultados en previsión de efectos no deseados o no previstos que puedan identificarse mediante procesos rigurosos de investigación y evaluación.

En particular, el enfoque de derechos DESCAs establece un mínimo de indicadores a ser evaluados de manera constante y regular a fin de que se logre su mejora progresiva. Estos indicadores reflejan los mínimos que un Estado debe garantizar en un periodo determinado.

Sección IV. Diagnóstico de las Políticas Públicas frente a la Pobreza (PPP) con enfoque de DDHH

La evaluación de las PPP en la perspectiva del art. 1º de la Constitución es una tarea pendiente y de gran alcance.

En esta sección se presentan algunas perspectivas generales para el conjunto de las PPP, considerando los datos públicos generados por el Inventario de Programas y Acciones Sociales de CONEVAL y aplicando los criterios de consistencia referidos en el inciso B del apartado 8 de este estudio.

Posteriormente se revisan con mayor detalle tres políticas públicas de gran alcance y relevancia: la medición de la pobreza, que establece el alcance y las dimensiones de las PPP en general y guía las PPP de los tres órdenes de gobierno, los programas alimentarios y de transferencias monetarias que constituyen una prioridad del presente gobierno y el sistema de protección social en salud, que representa la política pública con mayor cobertura y crecimiento presupuestal en los últimos 15 años.

13. Diagnóstico general de las PPP

En sentido amplio, las políticas públicas frente a la pobreza (PPP) incluyen las normas y disposiciones legislativas, las instituciones responsables de aplicarlas y los programas y acciones destinados a población en condición de pobreza o vulnerabilidad social y asociadas al ejercicio de derechos sociales.

El análisis de la consistencia de las políticas resulta difícil porque por ejemplo la prestación de servicios de educación y salud no se definen como programas y no quedan considerados en el Inventario de programas y acciones sociales de CONEVAL, que será la fuente central de este apartado.¹⁶⁰

Partimos entonces de la tipificación elaborada por el CONEVAL en el “Inventario Nacional de programas y acciones de desarrollo social”. En el Inventario se contabilizan 6 751 programas y acciones de los tres órdenes de gobierno.

A nivel federal CONEVAL identifica 232 programas y acciones en 2015. Este inventario incluye únicamente “programas presupuestarios”.¹⁶¹

¹⁶⁰ El financiamiento central de los servicios de educación básica y salud proviene de dos grandes fondos de aportaciones descentralizadas a los gobiernos estatales a través del Ramo 33: El Fondo de Aportaciones a la Educación Básica (FAEB) y el Fondo de Aportaciones a los Servicios de Salud (FASSA). Sin embargo, las acciones complementarias se financian a través de “programas presupuestarios”. Por ejemplo, los recursos para mejorar la infraestructura escolar se canalizan por medio del “Programa de Diseño, construcción, certificación y evaluación de la infraestructura física educativa”. Este “Programa” define como su “población potencial” a las 32 entidades federativas y no al universo de escuelas o como su población objetivo las que requieren mejoramiento de infraestructura. Lo cual vuelve muy complejo el análisis de cobertura, central para definir la consistencia de las PPP.

¹⁶¹ El CONEVAL clasifica de la siguiente manera: Son programas los Programas sujetos a reglas de operación (clave S) y otros programas de subsidios (clave U). Y son acciones, los programas presupuestarios denominados “Prestación de Servicios Públicos” (clave E) y “Provisión de bienes públicos” (clave B). Todos son responsabilidad de una dependencia o entidad de la Administración Pública Federal. Y todos están directamente alineados a los objetivos sociales establecidos en la Ley General de Desarrollo Social o a la dimensión de bienestar económico (ingresos). CONEVAL

Aunque todos los problemas federales cumplen con la consistencia normativa mínima, muchos programas tienen problemas de diseño, cobertura e implementación.

Solo el 18% del total, 42 de los 232 programas federales, tienen una cobertura mayor a 50% de la población potencial a la que deben llegar. Es decir, más del 80% de los programas no cubren siquiera a la mitad de la población que debieran atender.

Este dato es aún más grave. De los 42 programas federales que si cubren más de la mitad de su población potencial, únicamente 20, menos de la décima parte del total de programas federales, llegan a más de 100 mil personas.

Diversos análisis con metodologías serias y rigurosas confirman este panorama. El Índice de Desempeño de Programas Públicos Federales (INDEP) elaborado por GESOC, muestra que el 80% de los programas carecen de condiciones para resolver el problema público para el que fueron creados. Solo 14 de 132 programas federales analizados, tienen un desempeño óptimo, y ejercen 137 mil millones de pesos, esto es el 16% del presupuesto asignado a este conjunto de programas. En contraste, hay 61 programas que consumen más de la cuarta parte del presupuesto asignado, un total de 228 mil millones de pesos que representan la “caja negra” por su opacidad o la dispersión programática.¹⁶²

CONEVAL también produce los “Inventarios” Estatal y Municipal, siguiendo criterios similares.

El Inventario estatal más reciente contabiliza 2 528 programas y acciones ejecutados por los gobiernos de las 32 entidades federativas y corresponde a lo reportado en las cuentas públicas estatales o documentos oficiales correspondiente a 2014.

El panorama de los programas de los gobiernos estatales es aún más desolador. Su problema de cobertura es obvio, pero no es medible, porque no cumplen con las mínimas condiciones de institucionalidad para ofrecer información que permita conocer sus resultados.

De 2 528 programas ejecutados por los gobiernos estatales y contabilizados por CONEVAL en su inventario más reciente, únicamente 126 cuentan con la mínima institucionalidad requerida, es decir: están previstos en el presupuesto de egresos, reportan en la cuenta pública y tienen un documento normativo. Es decir, solo el 5% del conjunto de programas estatales cumplen con aspectos mínimos de institucionalidad.

Únicamente 396 de los 2 528 programas de gobiernos estatales están previstos en el respectivo presupuesto de egresos. Esto es menos del 16% del total. Únicamente 435 presentan información de su ejercicio en la cuenta pública respectiva. Es decir, el 83% de los programas de los gobiernos

especifica un conjunto de acciones que quedan excluidas del inventario como a) Instancias o universidades estatales, delegaciones federales en los estados; b) Acciones judiciales; c) Sindicatos y/o prestaciones para los trabajadores; d) Operación de infraestructura, monitoreo y planeación, pago de devoluciones de derechos y recaudación; e) Entes autónomos; f) Centros de metrología; g) Centros y servicios de geología; h) Servicios funerarios; i) Centros meteorológicos, y j) Federaciones de profesionistas.

¹⁶² El Índice de Desempeño de Programas Públicos Federales, elaborado por GESOC, A. C. desde 2012 usando la información oficial de las evaluaciones del CONEVAL como base, muestra en su análisis más reciente (2017) que únicamente el 10% de los programas (14 en total de un universo de 136 considerados en ese Índice) tienen un desempeño óptimo. Otros 11 (8%) tienen alto potencial de acuerdo a las categorías del Índice. Y 8 más (6%) tienen un desempeño mejorable. En contraste el 75% de los programas presentan serias deficiencias. 42 programas son calificados como de escaso desempeño (31%), 35 programas (26%) reflejan la dispersión y 26 programas (19%) forman parte de la “caja negra” por su opacidad. GESOC. Índice de Desempeño de Programas Públicos Presupuestales 2017. Consultado en <http://www.indep.gesoc.org.mx/historico> El informe completo del INDEP 2017 se puede descargar en <http://www.indep.gesoc.org.mx/assets/files/Reporte-Completo-INDEP-2017.pdf>

estatales no está reportado en la cuenta pública 2014. Y solo 1 423 programas de gobiernos estatales tienen un documento normativo. Es decir, casi la mitad de esos programas carecen de un documento normativo (44 %).

La tabla 37 muestra cómo la gran mayoría de las entidades federativas no cumplen con la institucionalidad mínima en sus programas estatales, salvo Jalisco y la Ciudad de México. Y hay 17 entidades donde ningún programa cuenta con institucionalidad mínima.

Tabla 37. Programas de gobiernos estatales con institucionalidad mínima

Entidades federativas	Programas	Con institucionalidad mínima	%
Jalisco	69	36	52.2 %
Ciudad de México	104	30	28.8 %
Campeche	103	12	11.7 %
Aguascalientes	64	6	9.4 %
Puebla	103	8	7.8 %
Chihuahua	54	4	7.4 %
Baja California Sur	71	5	7.0 %
Zacatecas	100	6	6.0 %
Chiapas	58	3	5.2 %
Guanajuato	78	4	5.1 %
Nayarit	103	5	4.9 %
Tabasco	25	1	4.0 %
Yucatán	121	4	3.3 %
Hidalgo	68	1	1.5 %
México	107	1	0.9 %
Tamaulipas	118	0	0.0 %
Veracruz	106	0	0.0 %
Baja California	97	0	0.0 %
Sonora	97	0	0.0 %
Sinaloa	92	0	0.0 %
Durango	89	0	0.0 %
Coahuila	85	0	0.0 %
Guerrero	84	0	0.0 %
Oaxaca	72	0	0.0 %
Tlaxcala	65	0	0.0 %
Nuevo León	60	0	0.0 %
San Luis Potosí	60	0	0.0 %
Querétaro	58	0	0.0 %
Quintana Roo	58	0	0.0 %
Colima	57	0	0.0 %
Morelos	57	0	0.0 %
Michoacán	45	0	0.0 %
Total	2 528	126	5.0 %

Fuente: Elaboración propia con base en datos del CONEVAL. Inventario de programas y acciones estatales 2014.

El Inventario Municipal más reciente contabiliza 2730 programas y acciones ejecutadas por los gobiernos municipales. Este inventario se circunscribe a la información reportada en sitios Web en alguno de los siguientes documentos oficiales: Plan de Desarrollo Municipal, Ley de Egresos, Cuenta Pública o Informe de Gobierno, correspondiente a 2014.

14. Diagnóstico de la política de Medición de la Pobreza con enfoque DESCAs

La política de medición de la pobreza tiene su fundamento en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). La LGDS establece que la entidad responsable de medición de la pobreza es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). A partir de 2013, el CONEVAL tiene carácter de órgano constitucional autónomo, aunque la respectiva Ley reglamentaria aún no se aprueba.

Las características principales de la metodología multidimensional de la pobreza en México se resumieron en la primera sección, en el apartado referido a las diversas formas de medición de la pobreza.¹⁶³

Balance crítico desde el enfoque de derechos a la política de medición de la pobreza

Desde un enfoque de derechos, la política de medición de la pobreza en México tiene las siguientes fortalezas:

- Tiene fundamento en un mandato establecido en la Constitución y en la Ley General de Desarrollo Social.
- Considera seis carencias derivadas de derechos sociales: educación, salud, seguridad social, vivienda digna y alimentación, así como la dimensión de bienestar económico relativa al ingreso.
- Ha sido generada mediante un proceso de consulta a un conjunto amplio de expertos en la materia y fue aprobada por un consejo formado por seis expertos que son parte del órgano directivo del CONEVAL.
- Permite generar información desagregada sobre cada una de las variables que son componentes de la medición formuladas como carencias, así como para el nivel nacional, de las entidades federativas, de niñas y niños, de jóvenes, de adultos mayores, de indígenas, de personas con discapacidad, con periodicidad bienal (cada dos años) y para los municipios con periodicidad quinquenal.
- Transparenta la metodología con todas sus definiciones, así como las bases de datos y las fórmulas de cálculo usadas en la medición lo que permite que cualquier persona pueda replicar los resultados oficiales.

Desde un enfoque de derechos, la política de medición de la pobreza tiene las siguientes debilidades o áreas de mejora:

- Reduce la medición de la cohesión social mandatada en la Ley a la medición del coeficiente de Gini en el ingreso.

¹⁶³ Cfr., pp. 53-59 del presente documento.

- Define la condición de pobreza como la conjunción de dos condiciones: el ingreso por debajo de la línea de bienestar y al menos una carencia social. Y establece una definición poco clara y poco conocida para el conjunto de población con ingreso inferior a la línea de bienestar y sin carencias, a la que denomina “vulnerables por ingreso”.
- Define la condición de pobreza extrema como la conjunción de dos condiciones: el ingreso por debajo de la línea de bienestar mínimo y al menos tres carencias. Esto posibilita que la población con ingreso inferior a línea de bienestar mínimo —antes conocida como “pobreza alimentaria”— que tiene dos, una o ninguna carencia no sea visibilizada en condición extrema de pobreza, como sucede en el resto del mundo.
- Define acceso a la seguridad social considerando los programas sociales destinados a adultos mayores, que no forman parte de la seguridad social conforme a la legislación, que no ofrecen servicios de salud u otras formas de protección y que en algunos casos son transferencias muy por debajo de la línea de bienestar mínimo, incluso en especie, con lo cual se reduce la carencia.
- Establece algunos conceptos que se prestan a confusión en el ambiente político y para el público que no tiene conocimiento experto, como por ejemplo denominar “línea de bienestar” al umbral fijado por el costo de la canasta básica y que técnicamente sería la línea de pobreza. En un enfoque de derechos esta canasta básica se encuentra aún lejos del “bienestar” por tratarse únicamente de lo mínimo para la sobrevivencia.
- Posibilita que las políticas públicas se apliquen de una manera selectiva y focalizada centrada en la modificación de las variables usadas en los cuestionarios del INEGI para la medición, más que en la satisfacción de las carencias de manera efectiva o menos aún en el cumplimiento de los derechos sociales que son el fundamento original de esas carencias. En un extremo, posibilita que en las políticas y programas se priorice la atención de población con menos carencias o con carencias cuya resolución es más “barata” o más sencilla, para lograr un efecto más rápido de “mejora” en la medición.

15. Diagnóstico de los programas alimentarios y de transferencias monetarias

Los programas alimentarios y de transferencias monetarias a cargo del gobierno federal a considerar en este diagnóstico son:

- El Programa de Abasto Rural, a cargo de DICONSA
- El Programa de Abasto Social de Leche, a cargo de LICONSA
- El Programa de Comedores Comunitarios, de la SEDESOL
- El Programa de Pensión para Adultos Mayores de SEDESOL, antes denominado “70 y más” y posteriormente denominado “65 y más”.

- El Programa de Inclusión Social Prospera, Aunque no está considerado por CONEVAL como un programa alimentario tiene un componente alimentario y a partir de 2015, fusionó el Programa de Apoyo Alimentario (PAL) que operaba desde 2003 y que ahora es una modalidad de Prospera denominada “esquema sin corresponsabilidades”.¹⁶⁴
- Además de estos cinco programas presupuestarios, es importante incluir en este diagnóstico a la Cruzada Nacional Contra el Hambre creada en esta administración, aunque no es un programa presupuestario y se define como una estrategia de coordinación. Iniciamos con la Cruzada por la estrategia articuladora y con mayor visibilidad al inicio de la administración.

Características básicas, cobertura y resultados de los programas alimentarios y de transferencias monetarias.

A. Cruzada Nacional contra el Hambre¹⁶⁵

En Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la Cruzada de la Cruzada Nacional contra el Hambre (Cruzada) participan 16 secretarías y 3 entidades.

La población objetivo de la Cruzada se define como personas que viven en pobreza extrema multidimensional y presentan carencia por acceso a la alimentación. La línea de base para el año 2012 identificaba 7 millones de personas en esta condición.

Los objetivos de la Cruzada son:

- “1. Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación.
2. Eliminar la desnutrición infantil aguda, y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.
3. Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.
4. Minimizar las pérdidas poscosecha y de alimentos durante el almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.
5. Promover el desarrollo económico y el empleo de las zonas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación.
6. Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre”.

La Cruzada no tiene un presupuesto específico asignado. No es un programa presupuestario, sino una estrategia de coordinación. Pretende la coordinación de un conjunto de programas de diversas secretarías del gobierno federal, así como de programas y acciones de los gobiernos estatales, municipales y la sociedad civil.

¹⁶⁴ El Programa Prospera es continuidad del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), y desde su origen tiene un componente alimentario dado que entrega transferencias monetarias a hogares en extrema pobreza destinadas especialmente a mejorar el consumo alimenticio, aunque con libertad de uso. También tiene acciones nutricionales, que se incluyen en el componente de salud.

¹⁶⁵ Fuente para este apartado: Programa Nacional México Sin Hambre 2014-2018. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 30 de abril de 2014. Consultado en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343098&fecha=30/04/2014

No hay información oficial sobre el avance del indicador de la Cruzada. El gobierno no ha dado a conocer formalmente la evolución del número de personas en pobreza extrema y carencia alimentaria, que inició en 7 millones en 2012. El indicador 1 del Programa de la Cruzada establece una meta de reducir 0% en 2018, partiendo de una línea de base de 5% de la población total en 2012. Usando fuentes oficiales, y los datos más recientes, el indicador se ubica en 4%, es decir muy lejos de la meta esperada considerando cuatro años de gobierno ya pasados y únicamente dos años más por transcurrir respecto a la fecha de levantamiento de información.

Con base en los datos oficiales publicados por CONEVAL, podemos estimar que para 2014 el número de personas en condición de pobreza extrema alimentaria había aumentado a 7 millones 140 mil. Para 2016 había disminuido a 5 millones 115 mil. Esto es una reducción de 27% en cuatro años, lo cual se encuentra muy lejos de la meta de llegar a “cero”, cuando solo quedan dos años de la administración.¹⁶⁶

El estudio exploratorio de impacto incluido en la evaluación de resultados intermedios de la Cruzada muestra que esta no tiene impacto en la reducción de la carencia alimentaria, aunque sí en otros indicadores de carencias, después de 2 años de intervención (2012-2014).¹⁶⁷

B. Programa de Abasto Rural

El Programa de Abasto Rural (PAR) está a cargo de DICONSA, un organismo descentralizado de la SEDESOL.

El PAR tiene su antecedente en el programa CONASUPO-COPLAMAR creado mediante decreto de 1979.

La finalidad del PAR es “Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo del derecho social a la alimentación facilitando el acceso físico o económico a los productos alimenticios para la población que habita en las localidades de alta o muy alta marginación”.

El presupuesto del PAR en 2016 fue de 2 056.8 millones de pesos.

La población objetivo del PAR no está cuantificada por personas sino por localidades. Su universo potencial son 84 722 localidades de alta y muy alta marginación con condiciones inadecuadas de abasto. La cobertura reportada en 2016 son 15 674 localidades, esto es el 18.5% del universo potencial y el 59% de la meta fijada para ese año.

C. Programa de Abasto Social de Leche

El Programa de Abasto Social de Leche (PASL) está a cargo de LICONSA, un organismo descentralizado de la SEDESOL.

El PASL nace en 1944. En 1950 se constituye CEIMSA que es el origen de las plantas productoras y rehidratadoras de LICONSA. En 1972 cambia su denominación por Leche Industrializada CONASUPO, dando origen a las siglas actuales y en 1995 cambia su denominación por LICONSA.

¹⁶⁶Elaboración propia con base en las bases de datos de CONEVAL. Medición de la pobreza 2014 y Medición de la Pobreza 2016.

¹⁶⁷ CONEVAL, *Balance de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2016*, pp. 50-51. Consultado en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Balance_Cruzada_2013_2016.pdf

La finalidad del PASL es: “Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación mediante el acceso al consumo de leche fortificada de calidad”.

El presupuesto del PASL en 2016 fue de 2 012.5 millones de pesos.

La población atendida por el PASL fue de 6 millones 403 mil personas, lo que representa el 19 % del universo de población potencial, que se ubicaría en 34.3 millones de personas.¹⁶⁸

El PASL presenta serios problemas de focalización hacia personas en condición de pobreza. Su cobertura es predominantemente urbana y concentrada en el Valle de México. Por quintiles de condición socioeconómica, un tercio de su cobertura se ubica en los dos quintiles más altos, de mejor condición socioeconómica, mientras que únicamente el 17 % de sus beneficiarios se ubican en el quintil más bajo.¹⁶⁹

D. Programa de Comedores Comunitarios

El Programa de Comedores Comunitarios (PCC) está a cargo de la Dirección General de Participación Social de la SEDESOL. Fue creado en 2013.

La finalidad del PCC es “Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación mediante la instalación y operación de Comedores Comunitarios”.

El presupuesto ejercido por el PCC en 2016 fue de \$2 405.5 millones de pesos, aunque su presupuesto original autorizado era de \$3 150.2 millones de pesos.

La población atendida por el PCC se define como “territorios de las Zonas de Atención Prioritaria-ZAP” y en 2016 fue de 3 302 territorios. Lo que representa el 4 % del universo potencial compuesto por 78 880 territorios y por el 13 % de la población meta objetivo para ese año.¹⁷⁰

E. Programa Pensión para Adultos Mayores

El Programa Pensión para Adultos Mayores (PPAM) está a cargo de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios de la SEDESOL. Fue creado en 2007 y su primer nombre fue “70 y más”.

La finalidad del PAM es: “Contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza mediante el aseguramiento de un ingreso mínimo, así como la entrega de apoyos de protección social, a personas de 65 años de edad en adelante que no reciban una pensión o jubilación de tipo contributivo superior a la línea de bienestar mínimo”.

¹⁶⁸ CONEVAL, *Inventario de programas sociales federales 2016*.

¹⁶⁹ Morales-Ruan M.C., *et al.*, “Programas de ayuda alimentaria en México, cobertura y focalización”, en *Revista de Salud Pública de México*, Vol. 55, suplemento 2 de 2013, pp. 5199 -5205.

¹⁷⁰ CONEVAL, *Inventario de programas sociales...*, *op. cit.*

El presupuesto ejercido por el PPAM en 2016 fue de 38 846.2 millones de pesos.

La población atendida fue de 5 millones 454 mil adultos mayores, lo que representa el 83 % del universo de población potencial.¹⁷¹

F. PROSPERA Programa de Inclusión Social

El Programa Prospera está a cargo de la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social, órgano desconcentrado de la SEDESOL.

Fue creado en 1997 como Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). Posteriormente en 2002 cambió su nombre por Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. A partir de 2014 se denomina PROSPERA.

La finalidad de PROSPERA es: “Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, mediante intervenciones que amplíen sus capacidades en alimentación, salud y educación, y mejoren su acceso a otras dimensiones de bienestar”.

El presupuesto ejercido por PROSPERA en 2016 fue de \$82 354.5 millones de pesos. Este presupuesto incluye lo asignado para el programa en la SEDESOL, en la SEP y en la SSA.

La población atendida por el programa fue de 6 millones 757 mil hogares, es decir cerca de 30 millones de personas. Esto representa el 63 % del universo potencial de atención de acuerdo con la definición actual y el 85 % de la población objetivo meta para el año.¹⁷²

Con base en diversos estudios PROSPERA es el programa mejor focalizado a población en pobreza, y además cuenta con estudios independientes de evaluación usando metodologías científicas rigurosas que acreditan impactos atribuibles al programa en mejora de la alimentación, de la nutrición, de la salud y sobretodo de la permanencia y avance escolar de adolescentes y jóvenes de hogares en pobreza extrema.¹⁷³

Balance crítico desde el enfoque de derechos a los programas alimentarios y de transferencias monetarias

Desde un enfoque de derechos, los programas alimentarios y de transferencias monetarios presentan las siguientes fortalezas:

- Todos los programas —sin incluir a la Cruzada— en la formulación de su finalidad asumen que su objetivo es contribuir al ejercicio de derechos de población que por su condición de pobreza o carencias requiere intervenciones específicas para proteger y promover ese ejercicio.

¹⁷¹ *Ibid.*

¹⁷² *Ibid.*

¹⁷³ SEDESOL, *Oportunidades. 15 años de resultados*, 2012. Presenta un compendio de los resultados de las evaluaciones externas de impacto prácticas al programa desde 1997. El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo también recogen múltiples resultados de las evaluaciones de impacto del programa en sus textos. *Cfr.*, Fizbein, A. y Shady, N. *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. World Bank. *Policy Research Report*, 2008. Y Molina-Millán, T., *Long Term Impacts of Conditional Cash Transfers in Latin America*. IADB, Technical Note, 2016.

- Todos los programas —sin incluir a la Cruzada— cumplen con los requisitos mínimos de consistencia referidos a institucionalidad básica: documentos normativos, disposiciones presupuestales, reporte en la cuenta pública e información pública suficiente.
- Todos los programas —sin incluir la Cruzada— cumplen con los requisitos mínimos de consistencia referidos al diseño, pues definen con precisión el problema público que pretenden resolver e identifican las características del universo de población potencial susceptible de atención.
- Los programas Pensión para Adultos Mayores y PROSPERA tienen un alcance adecuado del universo de población potencial susceptible de atención.
- PROSPERA cuenta con evaluaciones rigurosas que acreditan impactos y resultados positivos en función de su objetivo.

Desde un enfoque de derechos, los programas alimentarios y de transferencias monetarios presentan las siguientes debilidades:

- Ninguno de los programas ni la Cruzada establecen mecanismos de adhesión a estándares internacionales en materia de DESCA y no cuentan con mecanismos de exigibilidad precisos.
- La Cruzada Nacional contra el Hambre no cumple con los mínimos requisitos de consistencia, pues no cumple con los aspectos básicos de institucionalidad o definición precisa del problema público a resolver. En términos prácticos parece haber sido abandonado o sustituido por la Estrategia Nacional de Inclusión Social, sin embargo, las metas previstas en el Plan Nacional de Desarrollo, en el Programa Nacional de Desarrollo Social y en el Programa Nacional México Sin Hambre están lejos de cumplirse y en caso de ser desechado, muy probablemente quedarían sin cumplir.
- Los programas de Abasto Rural, de Abasto Social de Leche y de Comedores Comunitarios no tienen un alcance suficiente para resolver el problema público para una parte sustancial del universo de población que sería potencialmente sujeto de su atención.
- Diversas evaluaciones muestran deficiencias importantes en la implementación de esos tres programas. El Programa de Abasto Social de Leche tiene mayores coberturas en personas de los dos quintiles superiores de ingreso, que de los dos quintiles más bajos. El Programa de Abasto Rural distribuye alimentos que contribuyen mucho al sobrepeso y a la obesidad. El Programa de Comedores Populares presenta serios problemas de opacidad en su cobertura y la población efectivamente atendida.
- El programa Prospera no cuenta con elementos suficientes de participación ciudadana conforme al enfoque de derechos y no garantiza la atención en salud, en nutrición o la calidad de la educación que recibe la población que atiende.
- Los programas de transferencias y alimentarios no han logrado reducir significativamente la incidencia de la pobreza y la carencia alimentaria. De 2010 a 2016 la población con ingreso por debajo de la línea de bienestar mínimo pasó de 19.4% a 17.5% de la población. Menos de dos puntos porcentuales y únicamente 800 mil personas menos en esa condición extrema de bajo ingreso en un periodo de seis años. La población con carencia alimentaria pasó del 24.8% a 20.1%, menos de cinco puntos porcentuales de reducción en seis años.

16. Diagnóstico de la política de protección social en salud

Características básicas, datos y resultados del Sistema de Protección Social en Salud

La política de protección social en salud fue establecida mediante la reforma al art. 4.º constitucional y a la Ley General de Salud en 2003. La reforma crea el Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) que busca garantizar la atención preventiva, curativa y ante “gastos catastróficos” de la población no afiliada a los sistemas de seguridad social.

El Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) es mejor conocido como “Seguro Popular”. La finalidad del Seguro Popular es “Contribuir a avanzar en la construcción de un Sistema Nacional de Salud Universal bajo la rectoría de la Secretaría de Salud mediante el financiamiento de los servicios de salud de la población sin seguridad social”.

El “Seguro Popular” tiene una cobertura de población atendida de 54 millones 953 mil personas en 2016, lo que representa el 81 % del universo de población potencial a ser atendida.

El presupuesto del “Seguro Popular” ejercido en 2016 fue de \$70 824.5 millones de pesos, con una leve reducción respecto al presupuesto aprobado de \$75 437.2 millones de pesos.

La reforma busca ofrecer acceso a servicios de salud sin necesidad de afrontar “gastos de bolsillo” para población no derechohabiente de los sistemas públicos de seguridad social.¹⁷⁴

Hasta antes de la reforma, alrededor del 60 % de la población en México carecía de acceso a servicios de salud sin pago. Mientras el IMSS y el ISSSTE —y sistemas similares de PEMEX, la Defensa y otros sectores asegurados— ofrecían atención a la población asegurada, correspondía a los hospitales y unidades de la Secretaría de Salud atender al resto de la población, con un esquema de cuotas basadas en la condición socioeconómica de las personas, mediante un estudio aplicado ad casum por el personal de “trabajo social” adscrito a las unidades de salud.

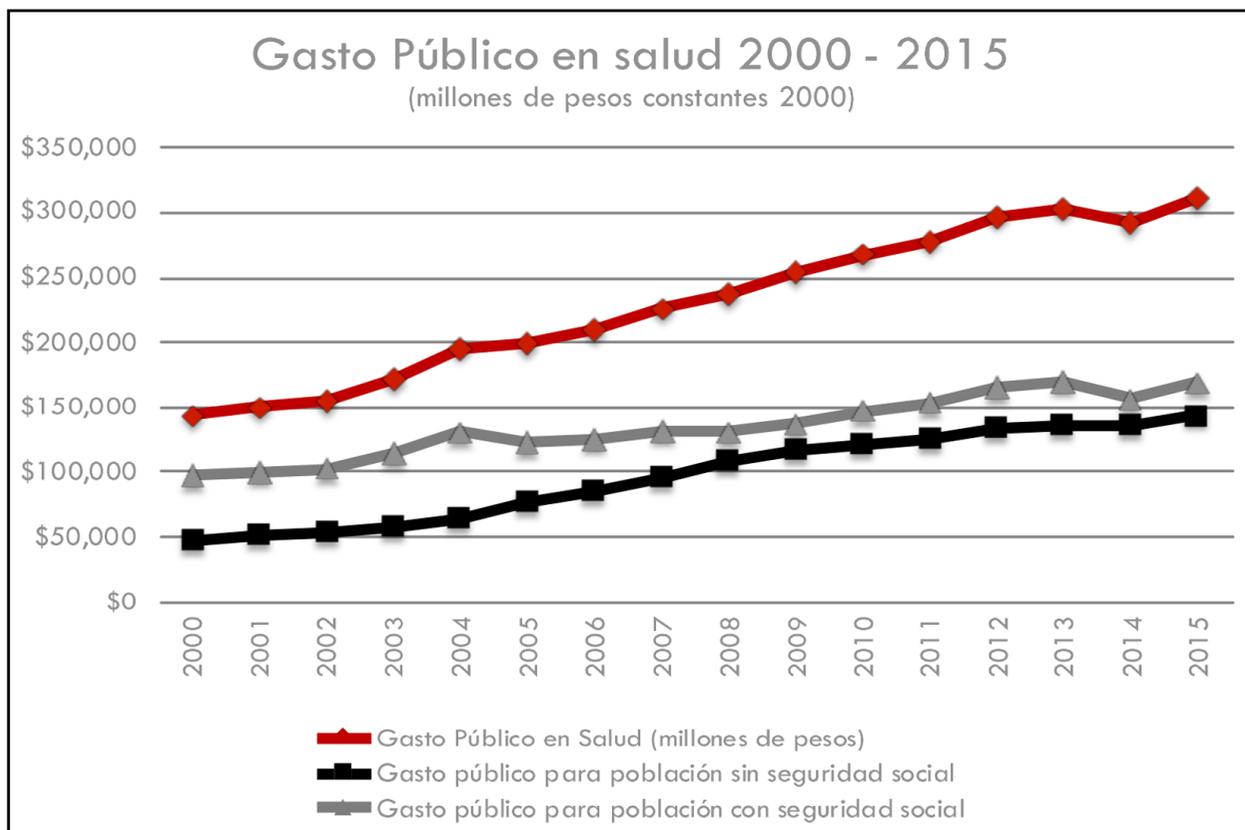
A partir de la reforma, el gasto público para la salud pasó de 142 mil millones de pesos en el año 2000 a 571 mil millones de pesos en 2015 en términos nominales. En términos proporcionales esto implicó el crecimiento de un punto porcentual del PIB, de 2.1 % a 3.1 %. En pesos constantes el crecimiento del gasto público es más del doble (118 %). El gasto público 2015 equivale a 309 mil 709 millones en pesos constantes de 2000 (Ver figura 1).

El gasto público para la población no derechohabiente pasó de 46 mil 108 millones en el año 2000 a 262 mil 499 millones en 2015. En pesos constantes es un incremento que triplicó el presupuesto para personas sin seguridad social (208 %). El gasto público para esta población equivale a 142 407 millones de pesos constantes de 2000 (Ver figura 1).

El presupuesto para la salud de la población no derechohabiente incluye además del SPSS —que incluye al “Seguro Popular” y el “Seguro Médico Siglo XXI”— el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud que se canaliza de manera descentralizada a través del Ramo 33.

¹⁷⁴ El concepto “gastos de bolsillo” es esencial a la política de protección social en salud y tiene una muy amplia aceptación a nivel internacional. Refiere a evitar el pago ante las emergencias médicas que suelen ser de alto costo, impredecibles y sin límite en su monto y duración. El concepto se asocia a los esquemas de aseguramiento en que los asegurados pagan “primas” acordes a sus riesgos y reciben la atención requerida cuando se presentan los eventos previstos. En el caso de la protección social en salud refiere tanto a los tratamientos y las intervenciones quirúrgicas de costos muy elevados, como a la atención regular con los costos de “consulta”, estudios (análisis clínicos) y medicamentos.

Gráfico 6. Evolución del Gasto público en salud 2000-2015



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Salud. Dirección General de Información en Salud.
Consultado en http://www.dgjis.salud.gob.mx/contenidos/publicaciones/p_bie_gobmx.html el 16/12/2017

Conforme a la ley, el financiamiento del SPSS es tripartita con aportaciones del gobierno federal, los gobiernos estatales y la población asegurada. La proporción del financiamiento entre el gobierno federal y los gobiernos estatales está fijada en la Ley. En la práctica la población asegurada no realiza aportaciones.

El SPSS canaliza los recursos a los servicios estatales de salud (SESA) a cargo de los gobiernos de las entidades federativas. Los SESA son responsables de la prestación de los servicios.

Los recursos federales se canalizan mediante dos modalidades: las aportaciones para la prestación de los servicios incluidos en el Catálogo Único de Servicios de Salud (CAUSES) que incluye un conjunto de tratamientos y acciones médicas del primero y segundo nivel de atención y las aportaciones del Fondo de Gastos Catastróficos (FGC) que cubre tratamientos médicos e intervenciones de nivel especializado de costos muy elevados en relación con padecimientos de cáncer y similares.

Las aportaciones usan dos modalidades distintas. Las aportaciones para las intervenciones y tratamientos previstos en el CAUSES se definen mediante una cuota capitada por familia afiliada. Las aportaciones del FGC se realizan por tratamiento prestado para cada caso atendido. Es decir, el FGC es la única modalidad que funciona como "seguro" por servicio prestado a la población derechohabiente.

Balance crítico de la política de protección social en salud desde el enfoque de derechos

Desde la perspectiva de derechos, la política de protección social en salud presenta las siguientes fortalezas:

- La política de protección social en salud tiene fundamento en el art. 4º constitucional y en la Ley General de Salud. La Ley determina los alcances concretos y precisos de la cobertura y atenciones.
- El SPSS tiene como propósito garantizar el acceso a servicios públicos de salud para población no derechohabiente de la seguridad social, incluyendo atención preventiva y curativa, tratamientos, estudios e intervenciones, que cubren la mayor parte de los padecimientos de la población, lo cual contribuye de manera directa al ejercicio del derecho a la salud.
- El SPSS tiene una cobertura significativa, superior al 80% del universo de población susceptible de atención.
- El SPSS en su diseño incorpora un enfoque progresivo y solidario de financiamiento, requiriendo la aportación de los afiliados conforme a su condición socioeconómica. En la práctica el 99% de los afiliados no realizan aportaciones.
- El SPSS incluye una amplia gama de atenciones, tratamientos y estudios médicos, tanto del nivel preventivo, como de consultas especializadas, así como la cobertura de un grupo muy importante de enfermedades complejas que generan gastos catastróficos.
- Los recursos del SPSS han permitido el incremento de la inversión en infraestructura y recursos indispensables (humanos y materiales) para la prestación de los servicios de salud a la población afiliada.
- La carencia por acceso a servicios de salud es la que más se ha reducido en los últimos años debido a la afiliación al SPSS, pasa del 29.2% de la población en 2010 al 15.5% en 2016, una reducción de más de 13 puntos porcentuales en 6 años y más de 14 millones de personas que ya no tienen esa carencia.

Desde una perspectiva de derechos humanos, la política de protección social en salud presenta las siguientes debilidades:

- El SPSS expresa la segmentación del sistema público de salud y genera diferencia de trato en el "cuadro de atenciones" que se ofrece a la población afiliada al SPSS respecto a lo que ofrecen las instituciones de la seguridad social, que también reciben recursos públicos del presupuesto general y no únicamente contribuciones derivadas de las aportaciones "obrero-patronales".
- El SPSS tiene como mandato de la reforma legal aprobada en 2003 lograr la cobertura universal de la población no derechohabiente de la seguridad social en 2010, lo cual no fue alcanzado y desde entonces no ha habido expansión sustancial de población afiliada, esto pese a que cada año se autorizaron los incrementos presupuestales conforme a lo previsto en la Ley General de Salud.

- La afiliación al SPSS no garantiza el acceso efectivo a los servicios de salud. Múltiples estudios e indicadores reflejan que la afiliación no es suficiente y que el incremento de recursos presupuestales a los servicios estatales de salud no se traducen en una mejora de la atención. El costo privado se ha reducido únicamente de 53 % al 47 % entre 2000 y 2015. El gasto de bolsillo se mantiene en niveles superiores al 40 por ciento.
- El enfoque del gasto del SPSS ha contribuido a priorizar la construcción, equipamiento y asignación de personal a hospitales de especialidades en detrimento de la atención preventiva y de detección oportuna de padecimientos en el nivel ambulatorio y los centros de salud del primer nivel de atención.
- El proceso de afiliación como base para la transferencia de los recursos federales a los SESA de los gobiernos estatales presenta serias deficiencias. Durante los primeros seis años del SPSS se afiliaron familias incompletas generando exclusión a personas y desviación de recursos. La ASF y el Consejo Nacional de Salud han identificado que alrededor del 20 % de los afiliados al SPSS cuentan también con afiliación a la seguridad social, por lo que hay hogares excluidos (CONEVAL contabiliza 13 % de la población sin acceso a servicios de salud) y desviación de recursos.
- Los recursos para el SPSS no cuentan con los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas suficientes para evitar su desviación. La Auditoría Superior de la Federación ha documentado desviaciones sistemáticas por parte de los gobiernos estatales de los recursos descentralizados para la salud.
- La reducción de la carencia por acceso a servicios de salud no se ha reflejado suficientemente en indicadores básicos de atención y salud de la población. El 50 % de la población tiene que pagar gastos de bolsillo cuando requiere atención médica, el 52 % de personas con diagnóstico de diabetes no tuvieron la atención básica consistente en la prueba de sangre, la desnutrición en los hogares más pobres baja muy poco de 2006 a 2012 y la única meta de los Objetivos del Milenio que no se cumplió fue la reducción de la razón de mortalidad materna, que debía estar en 22 en 2015 y se ubica en 38 aún.

Sección V. Recomendaciones para las Políticas Públicas frente a la Pobreza (PPP) desde el enfoque de Derechos Humanos (DESCA)

Recomendaciones generales

1. Adoptar formalmente el enfoque de derechos en las PPP

Las autoridades de los tres órdenes de gobierno deben asumir el enfoque de derechos siguiendo el mandato constitucional del art.1.º, adoptando las medidas y parámetros para garantizar, respetar, promover y proteger los DESCAs.

Para ello se requieren cambios en las PPP que posibiliten al menos:

- Identificar y atender de manera progresiva y en un plazo razonable al universo potencial de población objetivo.
- Generar mecanismos de participación de las personas en pobreza, especialmente para garantizar la adecuada atención y el cumplimiento de la norma, superando formas de paternalismo, clientelismo y corrupción.
- Establecer instancias de gobernanza democrática en los niveles directivos y de formulación y evaluación de las PPP, con participación de la sociedad civil. Entre otras opciones se puede explorar la viabilidad y utilidad de un Consejo Económico y Social con mandato de evaluación del diseño y ejecución de PPP con enfoque de derechos.
- Cumplir con las condiciones básicas de consistencia de las PPP incluyendo mecanismos adecuados y efectivos de rendición de cuentas y acceso transparente a la información.

2. Adoptar una política fiscal que posibilite la asignación del máximo de recursos disponibles para garantizar y promover el ejercicio efectivo de derechos

Las PPP tienen su primer fundamento en las disposiciones presupuestales, tanto para expresar prioridades como para garantizar transparencia y eficiencia en el ejercicio de los recursos. La dispersión programática que ha pulverizado en miles de pequeñas acciones y programas con un alto margen de discrecionalidad es un mal a superar de inmediato si se quiere una política fiscal con enfoque de derechos.

Para ello se requieren entre otros los siguientes cambios:

- Fusionar, desaparecer y reordenar el conjunto de programas dispersos y sus múltiples duplicidades, ineficiencias, burocracias, discrecionalidad y opacidad, para integrar fondos transparentes con criterios objetivos de cobertura universal o de acción focalizada para financiar políticas de inclusión o medidas de igualdad, conforme a prioridades establecidas con enfoque de derechos y mediante mecanismos de gobernanza democrática.
- Creación de un Registro Ciudadano Nacional que funcione como complemento al RFC del SAT para identificar a toda la población susceptible de recibir transferencias, subsidios o apoyos de recursos públicos con base en su condición socioeconómica y demográfica. Este Registro permite asignar desde el Estado y acceder desde la población a estos apoyos conforme a criterios objetivos, transparentes y verificables. También permite dar seguimiento a la evolución en el tiempo de indicadores de desarrollo y mejora de las condiciones de ejercicio de derechos sociales como la educación, la salud, la nutrición, la vivienda y el trabajo de cada persona. Este tipo de Registro ya funciona en muchos países y se conoce genéricamente como “Padrón Único de Beneficiarios”, cuando se establece como única y obligatoria vía de acceso y asignación de apoyos para personas u hogares por su condición de pobreza o características socioeconómicas y demográficas.
- Transparentar en el presupuesto la evolución progresiva del gasto y de su efecto redistributivo, así como la evolución progresiva de los bienes o servicios públicos generados para la población objetivo con los recursos públicos, aplicando los más altos estándares internacionales de transparencia y acceso a la información, que permitan identificar la asignación del máximo de recursos disponibles y la atención a mínimos indispensables para toda la población, considerando las diferentes condiciones de grupos históricamente discriminados.
- Disminuir hasta erradicar los subsidios económicos regresivos que se destinan a grandes empresas y grandes productores, así como las diversas formas de condonación de impuestos, regímenes de excepción y gastos fiscales que benefician a los sectores de población con mayores ingresos.

3. Mejorar la calidad, la efectividad y la equidad en la provisión de servicios públicos

Las autoridades responsables de la provisión de servicios públicos, de los tres órdenes de gobierno, deben garantizar la mejora de la calidad, la efectividad y la equidad de manera permanente, con mecanismos transparentes y claros de medición, así como mecanismos de exigibilidad y rendición de cuentas, accesibles, asequibles y ágiles.

Para ello se requieren entre otras las siguientes medidas:

- Establecer mecanismos de participación ciudadana que vigilen el cumplimiento de las normas, estándares y criterios de calidad en la provisión de servicios públicos. En particular es urgente renovar los espacios de “contraloría social” previstos en reglamentos y otros lineamientos operativos de programas, dándoles funcionalidad aprovechando las nuevas tecnologías y garantizando su autonomía mediante su vinculación directa con el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, para evitar que los servidores públicos responsables de aplicar los programas o proveer los servicios sean

“juez y parte” en el funcionamiento de las instancias de “contraloría social” y vigilancia ciudadana.

- Promover la generación de planes de mejora de calidad, con participación de la ciudadanía y los usuarios de los servicios públicos o programas gubernamentales, con metas precisas en aspectos de mayor impacto para la mejora de la calidad y efectividad de los servicios.
- Alinear las evaluaciones de desempeño institucional con las evaluaciones de desempeño del personal que presta servicios públicos y generar una política de incentivos y profesionalización centrada en la mejora de la calidad y efectividad de los servicios.
- Avanzar en la descentralización de la gestión de procesos operativos relacionados con la prestación de los servicios para lograr el “acercamiento” a los usuarios y destinatarios finales, como sujetos de derechos, y como ciudadanía corresponsable de los bienes y servicios públicos.
- Para garantizar la equidad y evitar reforzar la exclusión o atención de menor calidad de grupos de población históricamente discriminados como los pueblos indígenas, las comunidades rurales dispersas o las colonias populares donde se concentra población en pobreza, se requiere que los programas focalizados cumplan con criterios de calidad y efectividad desde su diseño, en su implementación y una constante evaluación rigurosa. Los programas y políticas focalizadas no pueden ser programas de “bajo costo” usados para multiplicar “cobertura” en detrimento de la calidad y la efectividad. Se deben revisar acciones que contradicen de manera flagrante el enfoque de derechos como la multiplicación de los telebachilleratos, la construcción de viviendas “de interés social” sin mínimas condiciones de habitabilidad y equipamiento urbano y otras acciones similares.

4. Adoptar un “tablero de indicadores” con enfoque de DESCA que oriente las PPP

La medición oficial multidimensional de la pobreza representa grandes avances como ya se ha explicado en el apartado correspondiente de este estudio. Sin embargo, como también se demostró presenta insuficiencias y requiere renovarse o complementarse con un tablero de indicadores que mejor responda a los DESCA.

Los criterios de generación de ese tablero son:

- Relevantes y exigentes en relación con (in)cumplimiento de alguno de los DESCA
- Específicos en relación con el ciclo de vida de las personas y con grupos de población específicos que presenten brechas de desigualdad
- Basados en información estadística periódica disponible y confiable

Usando la información que se ofrece en el anexo estadístico se propone el siguiente tablero, como una primera aproximación para medir algunos aspectos críticos en el ejercicio de los DESCA que parecen relevantes al contexto de nuestro país.

La tabla 38 ofrece un Tablero que considera el ciclo de vida para evitar que todos los indicadores estén referidos a promedios de la población en general.

Tabla 38. Tablero de indicadores críticos de los DESCAs en México

Derecho o Dimensión	Ciclo de Vida/ Población	Indicador	Nacional	PPP relevante*
Ingresos	Población en general	Ingreso inferior a LBM	17.5 %	Ingreso básico garantizado (SUPS) Salario suficiente
		Ingreso inferior a LB	50.6 %	
Trabajo	Personas jóvenes y adultas	Ocupadas con grave remuneración insuficiente	61 %	Salario suficiente Regulación laboral efectiva
		Sin trabajo o subocupadas	36 %	Economía social 2ª Oportunidad Apoyo emprendedores Servicios de empleabilidad
		Sin prestaciones	54 %	Regulación laboral efectiva
	Jóvenes	Brecha en tasa participación laboral	29 pp	2ª Oportunidad
	Mujeres	Brecha en tasa participación laboral	35 pp	Servicios de cuidado (SUPS) Servicios de empleabilidad
	Educación	Primera Infancia	Fuera de la escuela (3-5)	36 %
Infancia y Adolescencia		Bajo logro académico	79.4 % (6.º) 89.3 % (9.º)	Mejora de calidad en la educación con equidad
Jóvenes		Sin ciclo secundario completo (EMS)	50 %	2ª Oportunidad
Adultos		Analfabetas o sin educación básica	36 %	2ª Oportunidad
Salud/ Educación	Primera Infancia	Con problemas en su desarrollo	23.3 %	Desarrollo Infantil Temprano (DIT)
Salud/ Alimentación		Con desnutrición	21.4 %	Desarrollo Infantil Temprano (DIT)
Salud	Infancia y Adolescencia	Con sobrepeso u obesidad	34 %	Estrategia preventiva Ejercicio en ambientes (escuela/trabajo)

	Adultos	Con sobrepeso u obesidad	71 %	Estrategia preventiva Ejercicio en ambientes (escuela/trabajo)
		Con diabetes que no recibieron atención básica	52 %	Estrategia preventiva, de detección oportuna y de seguimiento
	Mujeres	Tasa de Mortalidad Materna	38.9	Estrategia de atención oportuna
	Población en general	Gastan por recibir atención médica	50 %	Acceso efectivo y universal a servicios de salud (SUPS)
Seguridad social		Sin afiliación a sistemas públicos	58 %	Sistema universal de protección social
Seguridad social	PcD	Con discapacidad que no reciben transferencias	65 %	Ingreso básico garantizado a PcD (SUPS)
	Adultos mayores	Sin pensiones de seguridad social	69 %	Ingreso básico garantizado – pensiones no contributivas (SUPS)
Vivienda	Población en general	Viviendas sin agua regular	20 %	Cobertura universal de agua a hogares (en localidades mayores a 2 500 habs)
		Viviendas sin condiciones adecuadas de saneamiento e higiene	62 %	Cobertura universal de servicios de saneamiento (en localidades mayores a 2 500 habs)
Alimentación		Inseguridad alimentaria	28 %	Transferencias de ingreso a hogares (SUPS) Mejora de la productividad agroalimentaria

Fuente: Elaboración propia con datos del Anexo Estadístico del presente documento.

Recomendaciones específicas

1. Generar políticas económicas incluyentes y erradicar políticas económicas excluyentes. Las PPP no pueden estar concentradas únicamente en acciones y programas de política social. El derecho al trabajo y la importancia del ingreso como factor de acceso a bienes y servicios indispensables para la vida digna requieren acciones de política económica. Se debe superar el divorcio de los objetivos económicos de crecimiento, productividad o competitividad de aquellos destinados a mejorar las condiciones laborales o el ingreso de productores y trabajadores, o las condiciones de vida de la población, especialmente la que vive en pobreza.

Este campo tiene una gran diversidad de aplicaciones y acciones de cambio urgentes para nuestro país, entre otras resultan indispensables las siguientes:

- **Salario Suficiente.** La STyPS debe desechar la política de contención salarial y en particular de fijación del salario mínimo por debajo del umbral usado para la medición de la pobreza y que expresa el monto monetario mínimo para adquirir lo más básico. Una vez fijado el salario mínimo por encima de ese umbral, se debe crear un nuevo mecanismo con mayor capacidad técnica y gobernanza democrática, que garantice representatividad de la realidad social y económica actual, para generar un plan de recuperación del salario mínimo multianual para llevarlo al monto adecuado de acuerdo al mandato constitucional.
- **Aplicación leyes laborales.** La STyPS debe recrear sus mecanismos de supervisión del cumplimiento de la legislación laboral para evitar la extorsión y la simulación que posibilita que unidades económicas formales contraten de manera informal e incumplan disposiciones básicas de la legislación laboral, como la afiliación al IMSS. En particular la SHyCP debe erradicar la contratación de personal eventual en el gobierno que en realidad cubre funciones permanentes.
- **Inclusión en “macroproyectos”.** Las autoridades locales y las entidades gubernamentales de fomento económico y de atracción de inversiones requieren contar con capacidades y protocolos para impulsar esquemas de asociación y de participación de los pueblos y comunidades en los “macroproyectos” de inversión, considerando factores ambientales, sociales y económicos de manera incluyente.
- **Subsidios al campo.** La SAGARPA debe revisar a fondo sus esquemas y programas de subsidios al campo para que realmente fomenten la productividad y no beneficien únicamente a los terratenientes de grandes extensiones, sino que prioricen a pequeños productores generando infraestructura de riesgo y caminos que mejoren su competitividad y productividad.
- **Fondo de Economía Social y apoyo productivo.** Se deben fusionar todos los fondos y programas hoy dispersos en la Secretarías de Economía, Agricultura, Desarrollo Social, Trabajo, la CDI y otras, que están destinados a fomentar la economía social, así como la generación de ingresos y la mejora de la productividad de pequeños productores y personas que viven en condición de pobreza, para establecer un fondo único, que genere diversas modalidades y esquemas para fomentar el asociacionismo y las diversas formas de cooperativismo y empresas sociales, mediante inversiones de capital de riesgo, generación de infraestructura, apertura de nichos y oportunidades de mercado, con un enfoque eco-

nómico de inversión, evitando los subsidios “a fondo perdido” y las diversas formas de clientelismo y simulación que desalientan el desarrollo productivo.

2. Formular una macropolítica de protección social universal e integrada que permita alinear los recursos, superar gradual y progresivamente la segmentación de la salud y la seguridad social y contribuya también a mejorar la productividad de las personas trabajadoras.

Esta política de gran calado requiere construir consensos sociales y políticos muy amplios, para trazar una ruta de largo aliento, que permita entre otras reformas y cambios, las siguientes:

- Garantizar cobertura universal de servicios de salud para toda la población, sin distinción de la condición laboral de contratación
- Garantizar pensiones para la edad avanzada y transferencias de ingreso básico para personas que presentan incapacidad temporal o permanente, discapacidad u otra condición que les impida generar ingreso por sí mismas.
- Establecer un sistema de provisión de servicios de cuidado para niñas y niños, para personas enfermas o mayores, no sustentado en la doble y triple jornada de las mujeres de las familias o su exclusión del mercado laboral.
- Renovar el modelo de transferencias monetarias para hogares en pobreza extrema condicionadas a la asistencia regular a la escuela y a servicios de salud preventiva, para mejorar su focalización hacia el conjunto de hogares en esa condición, así como para garantizar que los servicios prestados sean efectivos para el desarrollo de capacidades y competencias, desde la primera infancia hasta la juventud.
- Crear una política de asistencia social moderna y no paternalista ni monetarizada para la atención de condiciones especiales de necesidad especialmente de las personas con discapacidad, con enfermedades mentales y con otras condiciones que requieren atención especializada y permanente. Los modelos de base comunitaria deben ser consideradas para ello y no únicamente los modelos médicos.

3. Mejorar la calidad y la equidad educativa en todos los niveles y ofrecer opciones de 2.^a oportunidad para jóvenes y adultos jóvenes con rezago educativo.

4. Mejorar la calidad y la equidad de los servicios de salud para garantizar al menos el desarrollo durante la primera infancia, evitar la mortalidad materna y priorizar la atención preventiva y la detección oportuna de riesgos y condiciones de enfermedades no transmisibles como la diabetes mellitus (DM) y la hipertensión arterial (HTA).

Índice de tablas

Resumen Ejecutivo

Tabla 1. Incidencia de pobreza en México, según diferentes mediciones 2012-2014	7
Tabla 2. Tablero de indicadores críticos de incumplimiento de derechos económicos y sociales	8

Derechos Humanos y Pobreza

Tabla 1. Proporción de la población que vive con menos de \$1.90 dólares por día, con datos del Banco Mundial, 2004-2014	48
Tabla 2. Porcentaje de población en indigencia (pobreza extrema), con datos CEPAL 2000-2014	49
Tabla 3. Evolución de la Pobreza por ingreso, 1992-2016	52
Tabla 4. Tabla de indicadores usada en la medición de la pobreza —Nivel Nacional— 2010 a 2016 (millones de personas)	55
Tabla 5. Indicadores usados en la medición de la pobreza, Nacional de 2010 a 2016 (Porcentaje)	57
Tabla 6. Incidencia de pobreza en México, según diferentes mediciones 2012-2014	59
Tabla 7. Indicadores de incumplimiento del derecho al trabajo, 2017	63
Tabla 8. Brechas de desigualdad en el ejercicio del derecho al trabajo entre hombres y mujeres, 2017	64
Tabla 9. Brechas de desigualdad en el ejercicio del derecho al trabajo entre jóvenes y adultos (mayores de 25 años de edad) 2017	64
Tabla 10. Indicadores del incumplimiento del derecho a la educación, 2015	66
Tabla 11. Brechas de desigualdad en el ejercicio del derecho a la educación entre hombres y mujeres, 2015	67
Tabla 12. Brechas de desigualdad en el ejercicio del derecho a la educación por condición étnica, 2015	67

Tabla 13. Brecha de desigualdad en el ejercicio del derecho a la educación por condición de ingresos, 2016	68
Tabla 14. Indicadores de incumplimiento en el derecho a la salud, 2014-2016	71
Tabla 15. Brechas de desigualdad en el ejercicio del derecho a la salud por condición étnica, 2016 y años recientes	72
Tabla 16. Brechas de desigualdad para el ejercicio del derecho a la salud por condición de ingresos, 2016	72
Tabla 17. Indicadores de incumplimiento del derecho a la seguridad social, 2016	74
Tabla 18. Brecha de desigualdad en el ejercicio del derecho a la seguridad social (acceso) por condición étnica, 2016	74
Tabla 19. Brecha de desigualdad en el ejercicio del derecho a la seguridad social (acceso) por condición de ingreso, 2016	75
Tabla 20. Indicadores de incumplimiento del derecho a la vivienda, 2016	76
Tabla 21. Brechas de desigualdad en el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada entre hogares de jefatura femenina y los de jefatura masculina, 2016	77
Tabla 22. Brechas de desigualdad en el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada entre hogares por lugar de residencia, 2016	77
Tabla 23. Brechas de desigualdad en el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada por condición étnica, 2016	78
Tabla 24. Brechas de desigualdad en el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada por ingresos, 2016	78
Tabla 25. Indicadores de incumplimiento del derecho a la alimentación, 2012 y 2016	80
Tabla 26. Brechas de desigualdad en el ejercicio del derecho a la alimentación por condición étnica, 2016	81
Tabla 27. Brechas de desigualdad en el ejercicio del derecho a la alimentación por condición de ingreso, 2016	81
Tabla 28. Indicadores de incumplimiento de DESCAs de la población en general	82
Tabla 29. Indicadores de incumplimiento de DESCAs de niñas y niños primera infancia (0-4)	83
Tabla 30. Indicadores de incumplimiento de DESCAs de niñas, niños y adolescentes (5-14)	83
Tabla 31. Indicadores de incumplimiento de DESCAs de jóvenes (15-29)	83
Tabla 32. Indicadores de incumplimiento de DESCAs para personas adultas	84
Tabla 33. Indicadores de incumplimiento de DESCAs para adultos mayores	84

Tabla 34. Brechas de desigualdad para mujeres	85
Tabla 35. Brechas de desigualdad por condición étnica (diferencia en puntos porcentuales)	85
Tabla 36. Brechas de desigualdad por condición de ingreso (diferencia en puntos porcentuales)	86
Tabla 37. Programas de gobiernos estatales con institucionalidad mínima	107
Tabla 38. Tablero de indicadores críticos de los DESCA en México	122

Fuentes consultadas

Marco Legal Internacional

- Acta Final de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Establecimiento de una Organización Educativa, Científica y Cultural
- Carta de la Organización de los Estados Americanos
- Carta Interamericana de Derechos Humanos
- Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- Convención Americana sobre Derechos Humanos “Protocolo de San José de Costa Rica”
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias
- Convención para el Fomento de las Relaciones Culturales Interamericanas
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiado
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
- Convención sobre los Derechos del Niño
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
- Protección del Derecho de Sindicación
- Convenio de París para la Protección de Propiedad Intelectual
- Convenio Internacional del Trabajo Núm. 87 relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación
- Convenio Internacional de Protección Fitosanitaria
- Convenio sobre el derecho de Sindicación y Negociación
- Convenio sobre Igualdad de Remuneración
- Convenio sobre la abolición del Trabajo Forzoso
- Convenio sobre la Edad Mínima
- Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación
- Convenio Núm. 29 relativo al trabajo forzoso

- Convenio Núm. 102 de la Organización Internacional del Trabajo
- Convenio Núm. 128 de la Organización Internacional del Trabajo
- Convenio Núm. 168 de la Organización Internacional del Trabajo
- Convenio Núm. 159 de la Organización Internacional del Trabajo
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
- Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo
- Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos
- Declaración sobre el derecho al desarrollo
- Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social
- Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)
- Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición
- Declaración y Programa de Acción de Viena
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)
- Principios de Montreal sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Mujer
- Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, El Cairo (1994)
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

Observaciones aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

- Observación General Núm. 3 Culturales. Consultada en <http://bit.ly/CESCRObs3>
- Observación General Núm. 4. Consultada en <http://bit.ly/CESCRObs20>
- Observación General Núm. 12. Consultada en <http://bit.ly/CESCRObs20>
- Observación General Núm. 14. Consultada en <http://bit.ly/CESCRObs20>

- Observación General Núm. 14, numerales 4 y 11 y Nota 126. Consultadas en <http://bit.ly/CESCRObs20>
- Observación General Núm. 15, Numeral 2. Consultado en <http://bit.ly/CESCRObs20>
- Observación General Núm. 16. Consultado en <http://bit.ly/CESCRObs20>
- Observación General Núm. 17. Consultado en <http://bit.ly/CESCRObs20>
- Observación General Núm. 18. Consultado en <http://bit.ly/CESCRObs20>
- Observación General Núm. 19. Consultado en <http://bit.ly/CESCRObs20>
- Observación General Núm. 20, 10/11/89. Consultada en <http://bit.ly/CESCRObs20>
- Observación General Núm. 21. Consultada en <http://bit.ly/CESCRObs20>

Organismos internacionales

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *Amartya Sen y las mil caras de la pobreza*, 1 de julio de 2001. Consultado en <http://www.iadb.org/es/noticias/articulos/2001-07-01/amartya-sen-y-las-mil-caras-de-la-pobreza,9286.html>

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Informe sobre Pobreza y Derechos Humanos en Las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc.147, 2017. Consultado en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PobrezaDDHH2017.pdf>

HCHRONU, *The Copenhagen Declaration and Programme of Action*, 1995.

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE, *Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo*. Consultado en <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>

OBJETIVOS DEL DESARROLLO DEL MILENIO EN AMÉRICA LATINA, *Indicadores de pobreza y pobreza extrema utilizadas para el monitoreo de los ODM en América Latina*. Consultado en <http://bit.ly/CEPALIndicadores>

OHCHR, *Human Rights and Poverty Reduction, A Conceptual Framework*, 2004.

OACNUDH. *Principios y directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza*, diciembre, 2006. Consultado en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyStrategiessp.pdf>

WDR 2000/2001. Consultado en <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11856>

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Sexto periodo de sesiones*, 2007. Consultado en https://digitallibrary.un.org/record/613260/files/A_HRC_6_NGO_48-ES.pdf?version=1

Libros

- STEPHEN P., Marks y Arjun K. Sengupta, *Freedom from Poverty as a Human Right: Economic Perspective*. Unesco Publishing, Editado por Bård A Andreassen. Consultado en <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001876/187610e.pdf>
- EN BARINAGA Ramón, *Desigualdad, Pobreza y Futuro*. Ekaina, junio, 2013. Consultado en <file:///C:/Users/AccionCiudadana/Downloads/Dialnet-DesigualdadPobrezaYFuturo-4377150.pdf>
- CARBONELL, Miguel, *Argumentación jurídica y aplicación de los tratados internacionales de los derechos humanos*. Consultado en http://miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/argumentacion_jur_dica.pdf
- COSTA DOZ, Fernanda, *Pobreza e direitos humanos: da mera retórica às obrigações jurídicas - um estudo crítico sobre diferentes modelos conceituais*. Sur, Rev. int. direitos human. [online]. 2008, Vol.5, Núm. 9, pp. 88-119. ISSN. Consultado en http://www.scielo.br/pdf/sur/v5n9/es_v5n9a06.pdf
- FERREIRA, Francisco, Dean Mitchell Jolliffe y Espen Beer Prydz, *The international poverty line has just been raised to \$1.90 a day, but global poverty is basically unchanged*. How is that even possible?, 2015. Consultado en <http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/international-poverty-line-has-just-been-raised-190-day-global-poverty-basically-unchanged-how-even>
- DEATON, Angus, *Measuring Poverty*, en *Understanding Poverty*. Oxford University Press, 2006. Consultado en http://www.princeton.edu/~deaton/downloads/Deaton_Measuring_Poverty.pdf, p. 9.
- FIZBEIN, A. y Shady, N. *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. World Bank. Policy Research Report, 2008. Y Molina-Millán, T., *Long Term Impacts of Conditional Cash Transfers in Latin America*. IADB, Technical Note, 2016.
- HERNÁNDEZ Armando, *Los derechos económicos, sociales y culturales y su justiciabilidad en el derecho mexicano*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.
- IRENE Khan, Ex Secretaria General de Amnistía Internacional. Consultado en <http://www.ohchr.org/EN/Issues/MDG/Pages/Quotes.aspx>
- KOFI, Annan, *Mensaje con motivo del Día Internacional para la Erradicación de la Pobreza 2002*. Consultado en <https://www.un.org/press/en/2002/sgsm8431.doc.htm>
- MARY, Robinson, *Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas*. Consultado en <http://www.unfpa.org/es/node/9207#sthash.0IYcJwL9.dpuf>
- MORALES-RUAN, M.C., et al., "Programas de ayuda alimentaria en México, cobertura y focalización", en *Revista de Salud Pública de México*, Vol. 55, suplemento 2 de 2013, pp. 5199-5205.
- OECD AND THE WORLD BANK, *Integrating Human Rights Into Development: Donor Approaches, Experiences and Challenges*, 2013, p. 73.
- SEN, Amartya K., "Sobre conceptos y medidas de pobreza", en *Revista Comercio Exterior*. Edit. Bancomex, Vol. 5, Núm. 4. México, 1992, p. 313.
- SEPÚLVEDA CARMONA, Magdalena, Relatora Especial, *Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*, AG, A/HRC/21/39, 21.º período de sesiones, 18 de julio de 2012. Consultado en http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/A-HRC-21-39_sp.pdf

Leyes Nacionales

- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley General de Desarrollo Social
- Ley General de Salud
- Ley de Vivienda

Suprema Corte de Justicia de la Nación

- SCJN, Tesis de jurisprudencia 100/2017 (10.^a). Aprobada por la Primera Sala, en sesión de quince de noviembre de dos mil diecisiete. Consultada en <http://bit.ly/SCJNJurisprudencia100-2017>
- SCJN, Tesis 1.^a CXXII/2017 (10.^a) y 1.^a CXXIII/2017 (10a.)
- Tesis: 2.^a XCIV/2016 (10.^a). Consultada en <http://bit.ly/Tesis2aXCIV-2016>
- Tesis: P. XX/2015 (10.^a). Consultada en <http://bit.ly/SCJNtESISXX-2015>
- Tesis: 2.^a CVIII/2014 (10.^a). Consultada en <http://bit.ly/scjnTesis2aCVIII-2014>
- Tesis: 1a. CXLVI/2014 (10.^a). Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, p. 798, de título y subtítulo: *Derecho fundamental a una Vivienda Digna y Decorosa*
- Amparo directo en revisión 4811/2015. Juzgar con perspectiva de género. Concepto, aplicabilidad y metodología para cumplir dicha obligación. Consultado en <http://bit.ly/Amparodirecto4811-2015>
- Amparo en revisión 566/2015. Derecho de acceso a bienes y servicios culturales. Es una vertiente del derecho a la cultura. Consultado en <http://bit.ly/Amparoenrevision566-2015>.
- Amparo en revisión 1219/2015. Tesis publicada el 9 de septiembre de 2016 en el Semanario Judicial de la Federación.
- Amparo en revisión 750/2015. Criterio que ha integrado la jurisprudencia 1a./J. 80/2017 (10.^a). Consultado en <http://bit.ly/Amparenrevision750-2015>
- Amparo en revisión 750/2015. Criterio que integra la jurisprudencia 1a./J. 78/2017 (10a.) Consultado en <http://bit.ly/Amparenrevision750>
- Amparo en revisión 750/2015. Criterio que ha integrado la jurisprudencia 1a./J. 80/2017 (10.^a). Consultado en <http://bit.ly/Amparenrevision750-2015>
- Amparo directo en revisión 5452/2015. Consultado en <http://bit.ly/SCJNAmparoDirecto5452-2015>
- Amparo en revisión 378/2014. Consultado en <http://bit.ly/Amparoenrevision378-2014>
- Amparo en Revisión 158/2014. Consultado en <http://200.38.163.178/sjfsist/Documentos/Tesis/2008/2008053.pdf>

- Amparo directo en revisión 3516/2013. Consultado en <http://bit.ly/Amparoenrevision3516-2013>
- Amparo en revisión 554/2013. Consultado en <http://bit.ly/AmparoDirecto554-2013>
- Amparo directo en revisión. Consultado en <http://bit.ly/Amparodirecto>
- Amparo directo en revisión 1464/2013. Consultado en <http://bit.ly/SCJNAmparodirecto1464-2013>
- Amparo directo 740/2011. Consultado en <http://200.38.163.178/sjfsist/Documentos/Tesis/2001/2001560.pdf>
- Amparo directo 11/2011. Consultado en <http://bit.ly/Amparodirecto11-2011>

CONEVAL

- CONEVAL, *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, diciembre, 2009.
- CONEVAL, *Metodología de la medición multidimensional de la pobreza*, presentación en PDF, lámina 14, diciembre, 2009.
- CONEVAL, *Balance de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2016*, pp. 50-51. Consultado en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Balance_Cruzada_2013_2016.pdf
- Programa Nacional México Sin Hambre 2014-2018. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 30 de abril de 2014. Consultado en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343098&fecha=30/04/2014

Fuentes estadísticas

BANCO MUNDIAL, *Poverty headcount ratio at \$1.90 a day (2011 PPP) (% of population)*. Consultado en https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.DDAY?end=2014&name_desc=false&start=2004

CEPAL, *Anexo estadístico del Panorama Social de América Latina*, 2014. Consultado en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37626-panorama-social-america-latina-2014>

_____, *Estadísticas e Indicadores Sociales. Población que vive con menos de 1.90 y 3.10 dólares por día, valores de PPA 2011*. Banco Mundial. Consultado en <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?IdAplicacion=1&idTema=362&idIndicador=160&idioma=e>

CONEVAL, *Medición de la pobreza Estados Unidos Mexicanos*, 2010, 2012, 2014 y 2016. Anexo estadístico. Descargado el 30 de agosto de 2017. Consultado en http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2016.aspx

_____, *Modulo de Condiciones Socioeconómicas 2015*. Consultado en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Informacion-MCS-2015.aspx>

_____, *Medición multidimensional de la pobreza municipal*, 2010. Consultada en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipal.aspx>

- _____, *Índice de rezago social 2000-2015. Municipios*. Consultado en <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Guerrero/Paginas/Indice-de-Resago-Social-2015.aspx>
- _____, *Inventario de programas y acciones para el desarrollo estatales 2014*. Consultado en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx
- _____, *Inventario de programas sociales y acciones para el desarrollo social federales 2016*. Consultado en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx
- GESOC, *Índice de Desempeño de Programas Públicos Presupuestales 2017*. Consultado en <http://www.indep.gesoc.org.mx/historico> El informe completo del INDEP 2017 se puede descargar en <http://www.indep.gesoc.org.mx/assets/files/Reporte-Completo-INDEP-2017.pdf>
- INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*. Consultado en <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2010/>
- _____, *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), Anexo Estadístico de Pobreza en México 1990-2012*.
- _____, *Censo educativo 2013*. Consultado en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/descarga/?c=100>
- _____, *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2016*. Consultada en <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enigh/nc/2016/>
- _____, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), población de 15 años y más de edad*. Consultada en <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/>
- _____, *Encuesta Intercensal 2015*. Consultada <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>
- _____, *Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2015*. Consultado en <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/mcs/2015/>
- INEE, *Base de datos de Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes-PLANEA. Ciclo Escolar 2014-2015*. Consultado en <http://www.planea.sep.gob.mx/>
- INSP, UNICEF, *Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Mujeres 2015*. Informe final. ENIM, 2015.
- INSP, *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012*.
- ODISEA, *Semáforo Municipal de Derechos de la Infancia y Adolescencia*.
- SECRETARÍA DE SALUD, Dirección General de Información en Salud. Consultado en http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/publicaciones/p_bie_gobmx.html el 16/12/2017
- UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN. OBSERVATORIO MEXICANO DE ENFERMEDADES NO TRANSMISIBLES (OMENT). Corte al 30 de septiembre de 2017. Consultado en <http://oment.uanl.mx/>
- OBSERVATORIO DE MORTALIDAD MATERNA EN MÉXICO, *Indicadores 2014*. Consultado en <http://www.omm.org.mx/>
- DIRECCIÓN GENERAL DE INFORMACIÓN EN SALUD. Consultado en http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/publicaciones/p_bie_gobmx.html el 16 de diciembre de 2017.

ESTUDIO DERECHOS HUMANOS Y POBREZA.
Políticas públicas frente a la pobreza con
la perspectiva de derechos del artículo 1.º constitucional,
editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,
se terminó de imprimir en junio de 2019 en los talleres de
Grupo Comercial Impresor Arcos, S. A. de C. V., Azafrán núm. 40,
colonia Granjas México, Demarcación Territorial Iztacalco,
C. P. 08400, Ciudad de México.

El tiraje consta de 1 000 discos compactos.

