

# ANÁLISIS y PROPUESTAS sobre DESARROLLO SOCIAL en el DISTRITO FEDERAL desde la PERSPECTIVA DESCA

Ciudad de México, noviembre de 2007

Proyecto: Análisis y promoción de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) para un diagnóstico y un programa de acción integral de derechos humanos en la Ciudad de México

Programa de Coinversión para el Desarrollo Social del Distrito Federal 2007



# Índice

<b>Presentación</b>	<b>4</b>
<b>Marco teórico-conceptual sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)</b>	<b>6</b>
<b>Apuntes metodológicos para un análisis del desarrollo con enfoque de derechos humanos</b>	<b>19</b>
<b>Diagnóstico y análisis del desarrollo, la política social y la legislación del Distrito Federal desde la perspectiva de los DESCAs</b>	<b>27</b>
<b>Fuentes consultadas</b>	<b>58</b>
<b>Anexos</b>	



Pre  
sen  
ta  
ción

El presente documento es el resultado una investigación realizada por DECA Equipo Pueblo, A.C. en el marco del proyecto “Análisis y promoción de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) para un diagnóstico y un programa de acción integral de derechos humanos en la Ciudad de México”, que contó con el apoyo del Programa de Coinversión para el Desarrollo Social del Distrito Federal 2007.<sup>1</sup> La investigación fue coordinada por Areli Sandoval Terán<sup>2</sup>, responsable operativa del proyecto.

La investigación tuvo como objetivo conocer y analizar, con base en el enfoque de derechos humanos, la problemática del desarrollo social en el Distrito Federal y las medidas adoptadas en los últimos años en materia legislativa y programática, y generar al mismo tiempo un aporte concreto para el Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, impulsado por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH, en cuya elaboración están participando desde hace varios meses el Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, instituciones académicas y organizaciones civiles y sociales.

En el marco del proyecto también nos propusimos ofrecer un marco conceptual y metodológico que pudiera ser útil para futuros análisis en la materia de desarrollo y políticas públicas. Los resultados de la investigación se han ordenado entonces en tres apartados:

1. Marco teórico-conceptual sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)
2. Apuntes metodológicos para un análisis del desarrollo con enfoque de derechos humanos
3. Diagnóstico y análisis del desarrollo, la política social y la legislación del Distrito Federal desde la perspectiva de los DESCA

En el primer apartado se exponen de manera sintética los conceptos y el fundamento jurídico de los derechos humanos económicos, sociales, culturales y ambientales así como el alcance de las obligaciones del Estado en la materia.

En el segundo apartado se plantea la relación entre desarrollo y derechos humanos y se explican algunos criterios del enfoque de desarrollo basado en los derechos humanos y del enfoque de desarrollo aplicado a las políticas de combate a la pobreza.

En el tercer apartado se presenta información de diagnóstico de la problemática del desarrollo social en el Distrito Federal, expresado en desigualdad en el desarrollo humano, pobreza y marginación, se hace un recorrido descriptivo y analítico de la política social implementada en los últimos diez años y del marco legal que la sustenta y se resumen las conclusiones de nuestra organización.

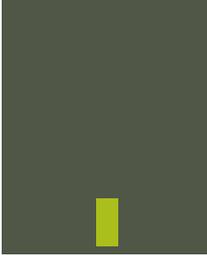
Finalmente, como anexos a esta investigación, incluimos en el formato de disco compacto algunos documentos del marco legal y programático a los que se hace referencia en la investigación.

<sup>1</sup>El objetivo general del proyecto fue: “Contribuir al diagnóstico en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) en la Ciudad de México y a la generación de propuestas para el programa de derechos humanos del Gobierno del Distrito Federal, así como a la producción de herramientas para la profesionalización en DESCA de servidores públicos y organizaciones de la sociedad civil de la Ciudad de México.”

<sup>2</sup> Coordinadora del Programa Diplomacia Ciudadana, DESCA y Social Watch, de DECA Equipo Pueblo, A.C.

# Presentación





# Marco teórico-conceptual sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales

## **I. Marco teórico-conceptual sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.<sup>3</sup>**

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) de 1948 afirma en su preámbulo que “la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana” y considera como la aspiración más elevada del ser humano el advenimiento de un mundo en el que las personas podamos vivir liberadas “del temor y de la miseria”. Esta aspiración no podrá realizarse “a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos.”<sup>4</sup>

Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) están estrechamente vinculados a las condiciones para poder vivir libres de miseria, es decir, sin insatisfacción de necesidades básicas que inciden en nuestro nivel de vida. Como ejemplos de DESCA tenemos: el derecho a la alimentación, el derecho al agua, el derecho a la vivienda adecuada, el derecho a la educación, el derecho a la salud, el derecho a la protección y asistencia a la familia, el derecho a la seguridad social, los derechos culturales, el derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias, el derecho de sindicación, libertad sindical y de huelga, el derecho a un medio ambiente sano, entre otros.<sup>5</sup>

Entonces, podemos definir a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales como aquellos derechos humanos que posibilitan a las personas, en lo individual y en lo colectivo, gozar de un nivel de vida adecuado. Desde nuestro punto de vista, el derecho a un nivel de vida adecuado constituiría una especie de derecho marco de los DESCA.

El nivel de vida adecuado<sup>6</sup> está consagrado a su vez como un derecho humano en el artículo 25 de la DUDH, que señala: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida

<sup>3</sup> Este apartado sintetiza varias secciones de la herramienta de autoformación en DESCA elaborada por nuestra organización en el marco de este mismo proyecto: Sandoval Terán, Areli. Comprendiendo los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. DECA Equipo Pueblo, A.C., noviembre de 2007 (disponible en: [www.equipopueblo.org.mx](http://www.equipopueblo.org.mx))

<sup>4</sup> Preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>5</sup> Ver por ejemplo: los artículos 22 al 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), todo el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), y todo el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o Protocolo de San Salvador (1988).

<sup>6</sup> De acuerdo con la doctrina generada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en sus Observaciones Generales sobre distintos artículos del PIDESC, el término “adecuado” implicaría la consideración de la diversidad cultural, geográfica, incluso climática, etc.

adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo el derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”

Por su parte, el artículo II del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) también contempla “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia...y a una mejora continua de las condiciones de existencia”.

### **Fundamento jurídico de los DESCA**

Si bien los derechos humanos son inherentes a nuestra dignidad como personas, su reconocimiento formal, jurídico, ha sido resultado de procesos históricos, principalmente producto de luchas sociales y movimientos reivindicatorios que han conseguido la codificación de diversos derechos humanos en instrumentos jurídicos nacionales, regionales e internacionales. El derecho internacional de los derechos humanos busca “amparar toda la gama de derechos humanos que es preciso hacer efectivos para que las personas puedan vivir una vida plena, libre, segura y sana.”<sup>7</sup>

El derecho internacional de los derechos humanos hace referencia a los derechos económicos, sociales y culturales o “DESC” y no a los “DESCA”; sin embargo, ante un modelo de desarrollo económico global que genera injusticia social y depredación del medio ambiente, diversas organizaciones de la sociedad civil, principalmente en Latinoamérica, desde hace algunos años insistimos en llamarlos “DESCA”, visibilizando así los derechos ambientales. Cabe destacar que la referencia a los “DESCA” se hace ya también desde algunas instituciones públicas, especialmente en el contexto de la Ciudad de México, como se verá en el tercer apartado, la realización de los DESCA motiva la política social del Gobierno del Distrito Federal. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) desde hace varios años, y la Procuraduría Social del Gobierno del Distrito Federal en la actual administración, también se refieren constantemente a los DESCA. Consideramos que todo esto constituye un paso importante para estrechar los vínculos entre el enfoque de derechos humanos y el de desarrollo sustentable, crucial en el complejo contexto metropolitano en el que vivimos.

Los principales instrumentos internacionales que consagran los DESCA son: la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>8</sup> y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales, y Culturales<sup>9</sup>; y a nivel regional: la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>10</sup> y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o Protocolo de

<sup>7</sup> Naciones Unidas. Folleto Informativo No 16 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Rev. 1) p. 3 Disponible en la página web de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos HYPERLINK “<http://www.ohchr.org>” [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)

<sup>8</sup> Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III) de 10 de diciembre de 1948.

<sup>9</sup> Aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966.

<sup>10</sup> Adoptada el 22 de noviembre de 1969 en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos.

San Salvador<sup>11</sup>. A continuación se mencionan los DESCA consagrados en el articulado de estos instrumentos:

**La Declaración Universal de los Derechos Humanos** consagra: el derecho a la seguridad social (artículo 22); el derecho a obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a la dignidad y al libre desarrollo de la personalidad (artículo 22); los derechos al trabajo, a la libre elección de trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, a la protección contra el desempleo, a igual salario por trabajo igual, a una remuneración equitativa y satisfactoria que le asegure a la persona y a su familia una existencia conforme a la dignidad humana y a que sea completada en caso necesario por otros medios de protección social, así como el derecho a fundar sindicatos y a sindicarse (o sindicalizarse) para la defensa de sus intereses (artículo 23); el derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas (artículo 24); el derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure a la persona y a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, el derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad (artículo 25); el derecho de la maternidad y la infancia a cuidados y asistencia especiales y el derecho de todos los niños (nacidos dentro o fuera de matrimonio) a igual protección social (artículo 25); el derecho a la educación, a que al menos la educación elemental y fundamental sea gratuita y el derecho preferente de los padres a escoger el tipo de educación para sus hijos (artículo 26); el derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes, a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten, y a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que la persona sea autora (artículo 27).

**El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)**<sup>12</sup> consagra: el derecho de los pueblos a la libre determinación, a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales y a no ser privados de sus propios medios de subsistencia (artículo 1), el derecho a trabajar y a un trabajo libremente escogido o aceptado (artículo 6), el derecho a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo como remuneración que proporcione salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, condiciones de existencia dignas para la persona y su familia, seguridad e higiene en el trabajo, igual oportunidad para ser promovido, el descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo, vacaciones periódicas pagadas y remuneración de días festivos (artículo 7), el derecho a fundar, afiliarse a sindicatos y formar o afiliarse a federaciones y confederaciones, a la libertad sindical y a la huelga (artículo 8), el derecho a la seguridad social y al seguro social (artículo 9), el derecho a la protección y asistencia a la familia, en particular la atención a la maternidad, la infancia y la adolescencia (artículo 10), el derecho a un nivel de vida adecuado (artículo 11), el derecho a la alimentación

<sup>11</sup> Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de DESC, suscrito por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) el 17 de noviembre de 1988.

<sup>12</sup> El texto completo del PIDESC se encuentra en los anexos de la versión en disco compacto de esta investigación.

adecuada (artículo 11), el derecho a la vivienda adecuada (artículo 11), el derecho al agua (derivado de los artículos 11 y 12), el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (artículo 12), el derecho a un medio ambiente sano (artículo 12, párrafo 2, inciso b), el derecho a la educación (artículos 13 y 14), los derechos culturales (artículo 15).

La Convención Americana sobre Derechos Humanos contempla en su breve capítulo III a los derechos económicos, sociales y culturales y se refiere a su desarrollo progresivo (artículo 26) señalando que: "Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados." Si bien en la Convención forman parte del capítulo II sobre derechos civiles y políticos, cabría destacar por su relación con los DESC los artículos 17 y 19 sobre la protección a la familia y el derecho del niño, respectivamente.

El Protocolo de San Salvador consagra: el derecho al trabajo (artículo 6), el derecho a condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo (artículo 7), los derechos sindicales (artículo 8), el derecho a la seguridad social (artículo 9), el derecho a la salud (artículo 10), el derecho a un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos (artículo 11), el derecho a la alimentación (artículo 12), el derecho a la educación (artículo 13), el derecho a los beneficios de la cultura (artículo 14); el derecho a la constitución y protección de la familia (artículo 15); el derecho de la niñez (artículo 16); el derecho a la protección de los ancianos (artículo 17), el derecho a la protección de los minusválidos (sic) (artículo 18).

Los DESC también tienen fundamento jurídico en otros instrumentos internacionales y regionales como: la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial<sup>8</sup>, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer<sup>9</sup> -o mejor conocida como CEDAW por sus siglas en inglés-, la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>5</sup>. Asimismo, varios DESC están contemplados en diversos Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) varios de ellos también ratificados por México.<sup>6</sup>

Los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos que México ha ratificado forman parte del marco legal aplicable en nuestro país, en virtud de que el artículo 133 constitucional señala que los tratados celebrados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado, junto con la propia Constitución y las leyes del Congreso de la Unión, "serán Ley Suprema de toda la Unión", por lo que los jueces de cada estado de la República "se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados." En la jerarquía normativa de México, los tratados internacionales se sitúan

<sup>8</sup> Adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1965 y ratificada por México en 1975.

<sup>9</sup> Adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1979 y ratificada por México en 1981.

<sup>5</sup> Adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1989 y ratificada por México en 1990.

<sup>6</sup> Mayor información en la página web de la Organización Internacional del Trabajo: [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

inmediatamente por debajo de la Constitución y por encima de las leyes federales y estatales, esto con base en el criterio interpretativo confirmado en febrero de 2007 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).<sup>7</sup>

Cabe decir que la Declaración Universal de los Derechos Humanos si bien no es un tratado, fue declarada “obligatoria para la comunidad internacional” en la primera Conferencia Internacional de Derechos Humanos en 1978.<sup>8</sup> En cuanto al PIDESC<sup>9</sup> y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, México ratificó ambos instrumentos en 1981, y el Protocolo de San Salvador en 1996, a partir de entonces entraron en vigor en nuestro país y son jurídicamente vinculantes para el Estado mexicano.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde 1917 fue pionera en el reconocimiento de derechos sociales, y en la actualidad reconoce algunos DESCA, aunque con ciertas limitaciones, por ejemplo: el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación (artículo 2); el derecho a la educación (artículo 3°); los derechos a la salud, al medio ambiente sano, a la vivienda para las familias y a la alimentación de la infancia (artículo 4o); y diversos derechos laborales (artículo 123). Como se verá en el tercer apartado, el marco legal del Distrito Federal está a la vanguardia en el país en cuanto al reconocimiento de derechos sociales.

### Contenido de los DESCA

Es falso que los DESCA sean derechos de contenido “vago” “inasible” o meramente aspiracional”. Las Observaciones Generales del Comité de DESC que se enlistan a continuación clarifican la definición y el contenido normativo de los derechos consagrados en el PIDESC, los elementos o factores indispensables para su realización (como la disponibilidad, la accesibilidad física y la económica, el acceso a la información, la adaptabilidad, la calidad, entre otros), facilitan la comprensión de la naturaleza y alcance de las obligaciones jurídicas de los Estados derivadas del mismo PIDESC, así como las responsabilidades que tienen otros actores no estatales incluidos los organismos financieros y las empresas transnacionales en materia de los derechos consagrados en el Pacto, orientan sobre algunas de las medidas recomendables para el logro de cada derecho; y explican las circunstancias en las que se puede considerar que los Estados han incurrido en violaciones a estos derechos. Hasta octubre de 2007, el Comité de DESC ha emitido 18 observaciones generales y se encuentra en proceso de elaboración de otra observación general más sobre el derecho a la seguridad social:

<sup>7</sup> La SCJN adoptó esta decisión el 13 de febrero de 2007, confirmando su tesis de 1999 (Tesis P. LXXVII/99). Más información en: Boletín Informativo del 22 de mayo de 2007, de la Dirección General de Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, disponible en: HYPERLINK “<http://www.sre.gob.mx/derechoshumanos/docs/boletin6.pdf>” [www.sre.gob.mx/derechoshumanos/docs/boletin6.pdf](http://www.sre.gob.mx/derechoshumanos/docs/boletin6.pdf)

<sup>8</sup> Proclamación de Teherán. Proclamada por la Conferencia Internacional de Derechos Humanos en Teherán el 13 de mayo de 1968.

<sup>9</sup> En su Tercer Informe Periódico al Comité de DESC presentado en 1999 el propio gobierno mexicano afirmó que el PIDESC forma parte de la legislación nacional y, en principio, puede ser base y fundamento de cualquier acción legal. Ver Informe E/1994/104/Add.18 en: “<http://www.ohchr.org>” [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)

**Lista de Observaciones Generales emitidas por el Comité de DESC de la ONU.<sup>20</sup>**

- Observación General núm. 1 sobre presentación de informes por los Estados Partes.
- Observación General núm. 2 sobre medidas internacionales de asistencia técnica.
- Observación General núm. 3 sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes del PIDESC.
- Observación General núm. 4 sobre el derecho a la vivienda adecuada.
- Observación General núm. 5 sobre los DESC de las personas con discapacidad.
- Observación General núm. 6 sobre los DESC de las personas mayores.
- Observación General núm. 7 sobre los desalojos forzosos.
- Observación General núm. 8 sobre la relación entre las sanciones económicas y el respeto a los derechos económicos, sociales y culturales.
- Observación General núm. 9 sobre la aplicación interna del PIDESC.
- Observación General núm. 10 sobre el papel de las instituciones nacionales en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales.
- Observación General núm. 11 sobre planes de acción para educación primaria.
- Observación General núm. 12 sobre el derecho a la alimentación.
- Observación General núm. 13 sobre el derecho a la educación.
- Observación General núm. 14 sobre el derecho a la salud.
- Observación General núm. 15 sobre el derecho al agua.
- Observación General núm. 16 sobre la igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.
- Observación General núm. 17 sobre el derecho de todas las personas a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales resultantes de cualquier producción científica, literaria o artística de que sean autoras.
- Observación General núm. 18 sobre el derecho al trabajo.

**Alcance de las obligaciones del Estado en materia de DESCA**

La Carta de las Naciones Unidas<sup>21</sup> impone a los Estados la obligación de promover el respeto universal y efectivo a todos los derechos humanos, y en ella los Estados se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida. Los Estados tienen la obligación de respetar, la obligación de proteger y la obligación de realizar los derechos humanos. En diversas Observaciones Generales del Comité de DESC de Naciones Unidas, doctrina generada por este órgano de Naciones Unidas que contiene la interpretación autorizada del PIDESC, se precisa el significado y alcance de estas obligaciones:

**La obligación de respetar** significa que el Estado se debe abstener de adoptar medidas que obstaculicen o impidan, directa o indirectamente, el ejercicio o disfrute de los DESCA.

<sup>20</sup> Las Observaciones Generales pueden encontrarse en el vínculo: HYPERLINK "<http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>" [www.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm](http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm)

<sup>21</sup> Documento constituyente de la ONU. Firmada en San Francisco, Estados Unidos, el 26 de junio de 1945. Es un tratado internacional que codifica los principios fundamentales de las relaciones internacionales, establece los órganos y procedimientos de la organización y determina los derechos y las obligaciones de los Estados Miembros.

La **obligación de proteger** implica que el Estado debe adoptar medidas de vigilancia, regulación e incluso sanción para impedir que terceros (o sea actores no estatales como las empresas, los particulares) menoscaben el disfrute de los DESCAs. Es necesario señalar que según la teoría clásica los instrumentos de derechos humanos limitan los abusos de poder del Estado, cuyas instituciones se obligan jurídicamente a cumplirlos. En este sentido, las acciones de los actores no estatales que vulneraran los derechos humanos de una persona o grupo de población no serían consideradas "violaciones de derechos humanos", sin embargo, el encubrimiento o la tolerancia de esas prácticas de actores privados por parte del Estado, su legitimación e incluso su legalización, así como la impunidad, sí puede señalarse como violación de derechos humanos ya que, frente a la afectación de los DESCAs por parte de actores privados, el Estado estaría incumpliendo su obligación de proteger estos derechos.

La **obligación de realizar** requiere que los Estados adopten todas las medidas apropiadas encaminadas a lograr la plena realización de los DESCAs. Estas medidas pueden ser de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, educativo, judicial o de otra índole. La obligación de realizar entraña a su vez las obligaciones de: facilitar (adoptar medidas positivas), promover (difundir información adecuada), y hacer efectivo los derechos (toda vez que un individuo o grupo no pueda, por razones ajenas a su voluntad como en el caso de desastres naturales, acceder o poner en práctica los derechos con los recursos a su disposición).

Además de las obligaciones de respetar, proteger y realizar, comunes a todos los derechos humanos, el PIDESC contiene una serie de disposiciones que entrañan obligaciones específicas para los Estados Partes del mismo:

- **Artículo 2:** Obligaciones del Estado de adopción de medidas hasta el máximo de los recursos de que disponga, de progresividad y no discriminación.
- **Artículo 3:** Igualdad de derechos para hombres y mujeres.
- **Artículo 4:** Condiciones para la limitación de los derechos reconocidos en el Pacto.
- **Artículo 5:** Principios para la interpretación de los derechos reconocidos en el Pacto.
- **Artículos 16 y 17:** Obligación de los Estados partes de informar periódicamente sobre el cumplimiento del PIDESC (obligación de "rendición de cuentas")
- **Artículo 23:** Los Estados Partes en el presente Pacto convienen en que las medidas de orden internacional destinadas a asegurar el respeto de los derechos que se reconocen en el presente Pacto comprenden procedimientos tales como la conclusión de convenciones, la aprobación de recomendaciones, la prestación de asistencia técnica y la celebración de reuniones regionales y técnicas, para efectuar consultas y realizar estudios, organizadas en cooperación con los gobiernos interesados.<sup>22</sup>
- **Artículo 28:** Las disposiciones del presente Pacto serán aplicables a todas las partes componentes de los Estados federales, sin limitación ni excepción alguna (es decir, que las obligaciones del Estado contempladas en el PIDESC aluden a los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial conforme a sus competencias, al tiempo que son aplicables en los ámbitos federal, estatal y municipal)

<sup>22</sup> Cabe mencionar que la Carta de Naciones Unidas y los principios del derecho internacional establecen la cooperación internacional como una obligación de todos los Estados.

Para comprender el alcance de las obligaciones del Estado, es fundamental conocer la Observación General núm. 3 del Comité de DESC sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes del PIDESC y la Observación General núm. 9 del Comité de DESC sobre la aplicación interna del PIDESC. Con base principalmente en ellas explicamos a continuación algunas de las obligaciones derivadas del Pacto:

### Artículo 2 del PIDESC

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna 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.

Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos.

En el artículo 2 del Pacto encontramos obligaciones de comportamiento y obligaciones de resultado. Entre las obligaciones de comportamiento tenemos en el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto la exigencia para los Estados Partes de comenzar inmediatamente a “adoptar medidas” encaminadas a conseguir el pleno goce de los derechos consagrados en el PIDESC, por ejemplo en materias como:

- a) ingresos públicos y presupuesto público: impulsar medidas fiscales apropiadas y justas para una mayor captación de recursos y una mejor distribución de la riqueza, e impulsar y aprobar un presupuesto que refleje los DESC como prioridad para el gasto social;
- b) políticas públicas: diseñar e implementar participativamente una política económica y una política social coordinadas, así como programas sociales y programas de combate a la pobreza que tiendan a resolver de manera integral, incluyente y equitativa los rezagos y las injusticias económicas y sociales;
- c) legislación: revisar y adecuar la normatividad interna conforme al estándar más alto en el derecho internacional de los derechos humanos
- d) recursos judiciales: proveer a la población de mecanismos para la defensa de sus derechos ofreciendo recursos judiciales y otros recursos efectivos.

Al exigir que los Estados logren la plena efectividad de los DESC “por todos los medios apropiados” el PIDESC adopta un planteamiento amplio y flexible pero que coexiste con la obligación de utilizar todos los medios de que disponga para hacer efectivos los DESC. Implica también ofrecer recursos judiciales y otros recursos efectivos para hacer “justiciables”<sup>23</sup> los DESC, por ejemplo, para que puedan ser disfrutados por todos, sin discriminación, como lo señala el artículo 2.2 del PIDESC.

<sup>23</sup> Que un derecho sea justiciable implica que ante la violación del mismo, se pueda acudir ante tribunales y otras instancias jurisdiccionales para defenderlos a través de recursos apropiados.

La obligación de destinar “hasta el máximo de los recursos de que disponga” se refiere tanto a los recursos existentes dentro de un Estado, sea cual fuere su nivel de desarrollo económico, como a los que pone a su disposición la cooperación y la asistencia internacionales para el desarrollo. Así, cuando un Estado alega ante el Comité de DESC la insuficiencia de recursos presupuestales para cumplir con sus obligaciones debe demostrar que ha hecho todo lo posible para destinar recursos internos y allegarse recursos externos para satisfacer requisitos mínimos de subsistencia para todos así como proporcionar los servicios esenciales. El Comité de DESC ha señalado sobre la base de su extensa experiencia que “corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos.”<sup>24</sup>

La Observación General 3 explicita: “La limitación de recursos no libera al Estado de su obligación de empeñarse por asegurar el disfrute más amplio de estos derechos. El Estado deberá demostrar que ha realizado todo esfuerzo para satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas, como haber recurrido incluso a la ayuda internacional.” Esta obligación se mantiene incluso en periodos de limitación grave de recursos, en los que el Comité señala que se puede y debe proteger a los sectores más vulnerables con programas de relativo bajo costo.

La principal obligación en lo que atañe a resultados es la de adoptar medidas “para lograr progresivamente... la plena efectividad de los derechos” reconocidos en el PIDESC. Esto quiere decir que el Estado está obligado a demostrar el progreso, los avances cuantitativos y cualitativos logrados en sus esfuerzos por alcanzar la plena realización de los DESC, y también entraña una limitación al Estado en cuanto a la adopción de medidas regresivas (por el principio de no-regresión aplicable a todos los derechos humanos) Esta cláusula de realización o efectividad progresiva de los DESC reconoce que su plena efectividad no se logra en un breve periodo de tiempo, pero no significa que el Estado pueda aplazar indefinidamente o hasta que haya alcanzado un determinado nivel de desarrollo económico sus esfuerzos en la materia; por el contrario, exige que el Estado actúe tan rápido como sea posible en la dirección de la plena realización de estos derechos. La cláusula de efectividad progresiva de los DESC, bajo ninguna circunstancia, justifica la falta de acción expedita, constante y eficaz del Estado.

Por otra parte, existen en el PIDESC algunas disposiciones que, de acuerdo con el Comité, cabría considerar como de aplicación inmediata por parte de los órganos judiciales -y de otra índole- en los sistemas legales nacionales: artículo 3 - igualdad de derechos para el hombre y la mujer; artículo 7 a) i) - salario equitativo e igual por trabajo de igual valor; artículo 8 - derechos de sindicación, libertad sindical y huelga; artículo 10, párrafo 3 - protección y asistencia a la infancia y la adolescencia y prohibición del trabajo infantil; artículo 13, párrafo 2 a) - enseñanza primaria obligatoria y gratuita; artículo 13, párrafos 3 y 4 - libertad de los padres para elegir escuelas no públicas y de los particulares para establecer y dirigir instituciones de enseñanza; artículo 15, párrafo 3 - libertad para la investigación científica y la actividad creadora.

En cuanto al párrafo 2 de este mismo artículo 2, cabe aclarar que como en todo instrumento de derechos humanos, la tipificación de los actos discriminatorios menciona-

<sup>24</sup> Observación General No. 3 (E/1991/23) en [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)

dos no pretendía ser exhaustiva sino ilustrativa; la obligación de no discriminación exige aplicación inmediata, por lo que al adoptar el Pacto los Estados deben: 1) someter este artículo a estudio judicial y a otros tipos de métodos de recurso en caso de violación por discriminación; 2) abolir inmediatamente los actos legislativos discriminatorios, la reglamentación y la práctica que afecten la posesión y el disfrute de los DESC; 3) atender lo antes posible la discriminación de hecho (goce desigual de los DESC) motivada por la falta de recursos legales; 4) asimismo, la discriminación de facto que resulte del goce desigual de los DESC motivado por la falta de recursos legales debe atenderse lo antes posible.<sup>25</sup>

Conviene detenerse también en el párrafo 3 del mismo artículo 2 para aclarar la excepción que plantea, la cual debe ser interpretada estrictamente conforme al objetivo con que se escribió originalmente este artículo: terminar con la dominación por parte de ciertos grupos económicos no nacionales durante el período colonial. En realidad, como regla general el Pacto se aplica tanto a los nacionales como a los no nacionales en un Estado Parte.<sup>26</sup> Esto es especialmente importante subrayarlo pues uno de los principales problemas en materia de respeto, protección y realización de los DESC es el de que muchos Estados no consideran extensivos algunos de estos derechos a los inmigrantes en su territorio, convirtiéndose así en un grupo en situación de discriminación.

### Artículo 3 del PIDESC

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto.

Este artículo garantiza que los hombres y las mujeres tienen exactamente el mismo derecho a disfrutar de todos los DESC y que “en caso necesario, los Estados Partes deberán emplear medidas especiales para asegurar que se alcanza esta posición de igualdad. El Pacto brinda un marco para fomentar medidas progresivas e inmediatas que permitan a las mujeres gozar, de igual manera que los hombres, de derechos que a menudo les han sido negados”.<sup>27</sup>

En la Observación general No 16 sobre la igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales,<sup>28</sup> el Comité de DESC señala que aunque el artículo 3 del Pacto constituya hasta cierto punto una repetición del párrafo 2 del artículo 2 sobre no discriminación, es necesario reafirmar la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer porque hay todavía muchos prejuicios que constituyen un obstáculo para su plena aplicación.

De acuerdo con el artículo 3, los Estados Partes deben respetar el principio de la igualdad “en la ley y ante la ley”, esto es: el legislador debe respetar el principio de igualdad en la ley “velando por que la legislación promueva el disfrute por igual de los derechos económicos, sociales y culturales por parte de los hombres y las mujeres”.

<sup>25</sup> Los Principios de Limburgo relativos a la aplicación del PIDESC, Principios 35 a 38 (E/CN.4/1987/17) en [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)

<sup>26</sup> Los Principios de Limburgo (Principios 42 a 44)

<sup>27</sup> Naciones Unidas. Folleto Informativo núm. 16 (Rev. 1), p. 12.

<sup>28</sup> E/C.12/2005/4, disponible en: [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)

Mientras tanto, los órganos administrativos y jurisdiccionales deben respetar el principio de igualdad ante la ley, aplicando la ley por igual a hombres y mujeres.

#### **Artículo 4 del PIDESC**

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, en ejercicio de los derechos garantizados conforme al presente Pacto por el Estado, éste podrá someter tales derechos únicamente a limitaciones determinadas por ley, sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática.

Este artículo tenía como objetivo inicial la protección de los derechos de los individuos y no el de permitir la imposición de limitaciones por parte del Estado, mucho menos introducir limitaciones a los derechos relativos a la supervivencia del individuo ni a la integridad de la persona. Por lo tanto, el artículo 4 debe interpretarse en el sentido de que las leyes que impongan limitaciones a los DESC no deberán ser arbitrarias, ni insensatas, ni discriminatorias; por el contrario, deberán ser consistentes con los principios del PIDESC, claras y accesibles para todos, y se deberá proporcionar todo tipo de salvaguardas adecuadas y recursos eficaces contra la imposición ilegal y abusiva de limitaciones a estos derechos.<sup>29</sup>

#### **Artículo 5 del PIDESC**

1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de reconocer derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos o libertades reconocidos en el Pacto, o a su limitación en medida mayor que la prevista en él.

2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, a pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor medida.

El artículo 5 enfatiza que nada de lo dispuesto en el PIDESC puede interpretarse como posibilidad de destruir cualquiera de los derechos reconocidos en él o de limitarlos en mayor medida que la prevista en el artículo 4. Asimismo, garantiza que el Pacto no sea interpretado en perjuicio de disposiciones más favorables del derecho interno, la costumbre o acuerdos internacionales en vigor, o que vayan a entrar en vigor, en un Estado Parte.

Tanto el artículo 4 como el 5 contienen principios de interpretación presentes o aplicables a todos los instrumentos internacionales de derechos humanos.

#### **Artículo 16 del PIDESC**

1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a presentar, en conformidad con esta parte del Pacto, informes sobre las medidas que hayan adoptado, y los progresos realizados, con el fin de asegurar el respeto a los derechos reconocidos en el mismo.

<sup>29</sup> Los Principios de Limburgo (Principios 46 a 51).

2. a) Todos los informes serán presentados al Secretario General de las Naciones Unidas, quien transmitirá copias al Consejo Económico y Social para que las examine conforme a lo dispuesto en el presente Pacto;

b) El Secretario General de las Naciones Unidas transmitirá también a los organismos especializados copias de los informes, o de las partes pertinentes de éstos, enviados por los Estados Partes en el presente Pacto que además sean miembros de estos organismos especializados, en la medida en que tales informes o partes de ellos tengan relación con materias que sean de la competencia de dichos organismos conforme a sus instrumentos constitutivos.

### Artículo 17 del PIDESC

1. Los Estados Partes en el presente Pacto presentarán sus informes por etapas, con arreglo al programa que establecerá el Consejo Económico y Social en el plazo de un año desde la entrada en vigor del presente Pacto, previa consulta con los Estados Partes y con los organismos especializados interesados.

2. Los informes podrán señalar las circunstancias y dificultades que afecten el grado de cumplimiento de las obligaciones previstas en este Pacto.

3. Cuando la información pertinente hubiera sido ya proporcionada a las Naciones Unidas o a algún organismo especializado por un Estado Parte, no será necesario repetir dicha información, sino que bastará hacer referencia concreta a la misma.

La presentación de informes de los Estados Partes del Pacto cumple varias funciones: de examen inicial, de supervisión, de formulación de política, de evaluación, de reconocimiento de los problemas, de intercambio de información, de escrutinio público. La obligación de presentar informes también ayuda a garantizar que el Estado Parte vigile de manera constante la situación real de cada uno de los derechos enumerados para evaluar la medida en que todos los individuos que se encuentran en el país disfrutan de los diversos derechos.<sup>30</sup>

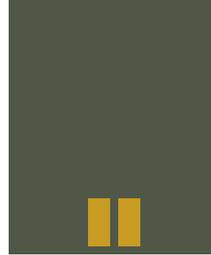
El primer informe de un Estado Parte debe presentarse dentro de un plazo de dos años después de la entrada en vigor del Pacto y posteriormente cada cinco años. Los informes deben explicar las medidas legislativas, judiciales, de política pública y de otra índole que el Estado haya adoptado en el periodo de reporte con el fin de asegurar el goce de los derechos previstos en el Pacto. Desde la entrada en vigor del PIDESC en México en 1981, el Estado ha presentado al Comité cuatro informes periódicos:<sup>3</sup>

Aunque las “Observaciones finales” del Comité, en particular sus sugerencias y recomendaciones, no son legalmente vinculantes, sí contienen la opinión del único órgano de expertos encargado de vigilar el cumplimiento del PIDESC. En consecuencia, los Estados Parte que hicieran caso omiso de esas opiniones o que no las acataran en la práctica estarían demostrando mala fe en el cumplimiento de sus obligaciones derivadas del Pacto.

<sup>30</sup> Observación general núm. 1 del Comité de DESC (1989).

<sup>3</sup> Disponibles en [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)





# Apuntes metodológicos para un análisis del desarrollo con enfoque de derechos humanos

## **La relación entre derechos humanos y desarrollo**

La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo define al desarrollo como “un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan.”<sup>32</sup> Asimismo, establece que el desarrollo es un derecho humano, y en virtud de este derecho “todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él”<sup>33</sup>

Para comprender mejor la relación entre desarrollo y derechos humanos, resulta muy ilustrativa la figura del “vector” de los derechos humanos manejada por el Experto Independiente sobre Derecho al Desarrollo de Naciones Unidas: el derecho al desarrollo es la mejora de un vector de los derechos humanos, compuesto de varios elementos que representan los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos que son interdependientes.<sup>34</sup> En este orden de ideas, para que haya desarrollo no debe haber retrocesos en los demás derechos humanos que son los componentes del vector: el requisito para lograr la realización del derecho al desarrollo es la promoción o mejora en la realización de por lo menos algunos derechos humanos, ya sean: civiles, políticos, económicos, sociales o culturales, mientras ningún otro sea deteriorado o violado.<sup>35</sup>

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) dedicó su Informe sobre Desarrollo Humano 2000 a la relación desarrollo-derechos humanos. De acuerdo con este informe, la promoción del desarrollo humano y la realización de los derechos humanos comparten una motivación común y se complementan entre sí provechosamente; asimismo, la contribución de los derechos humanos al desarrollo humano se da

<sup>32</sup> Declaración sobre el Derecho al Desarrollo. Preámbulo. Disponible en: [HYPERLINK “http://www.ohchr.org” www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)

<sup>33</sup> *Ibid.*, artículo I, párrafo I.

<sup>34</sup> Fourth report of the independent expert on the right to development (E/CN.4/2002/WG.18/2 and Add. 1), disponible en: [HYPERLINK “http://www.ohchr.org” www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)

<sup>35</sup> *Ibid.*em.

con el aporte de una perspectiva nueva y valiosa que vincula la idea de que otros tienen el deber de facilitar y fortalecer el desarrollo humano, y la contribución del desarrollo humano a los derechos humanos se da en términos de ayudar a ampliar su ámbito conceptual y a realizar una evaluación de las políticas que los afectan.<sup>36</sup>

Desde nuestro punto de vista, hablar de desarrollo y de su relación intrínseca con los derechos humanos es hablar de un verdadero desarrollo, de un concepto más amplio e integral. Si consideramos que la realización de los derechos humanos en general y de los DESCA en particular es indispensable para que una comunidad, un país se desarrolle, nos acercamos también al concepto de desarrollo sustentable, que en el famoso Informe Brundtland se define como “el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades.”<sup>37</sup> Incorporando la perspectiva ambiental, fortalecemos tanto el enfoque de derechos humanos como el enfoque de desarrollo.

### **Enfoque de desarrollo basado en los derechos**

Hasta hace algunos años el lenguaje de derechos humanos no era bienvenido en el trabajo sobre desarrollo, como reconoció en el año 2000 la entonces Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sra. Mary Robinson, durante el proceso de revisión de la Cumbre Social (Copenhague + 5) Sin embargo, la perspectiva de derechos humanos ha ido influyendo en instituciones y procesos gubernamentales y ciudadanos, en los ámbitos local, nacional e internacional. El enfoque de desarrollo basado en los derechos implica un paradigma de desarrollo participativo, no discriminatorio, que potencie a las personas, sujeto a rendición de cuentas, basado en derechos y libertades fundamentales universales e inalienables.<sup>38</sup>

La incorporación de principios y estándares de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y otros derechos humanos en las estrategias, planes, programas y proyectos de desarrollo (social, económico, regional, local o nacional) garantiza no sólo mejores resultados sino que contribuye a la armonización de las distintas dimensiones, necesidades, intereses, aspiraciones, derechos y deberes de las personas y las colectividades, sobre todo cuando distintos intereses entran en conflicto o tensión.

El enfoque de derechos humanos aplicado a las estrategias, políticas, programas o proyectos de desarrollo implica que desde el diseño, hasta la ejecución y evaluación de los mismos, sus impulsores se preocupen no sólo por los fines o resultados que esperan alcanzar, sino también por los medios para lograrlo, es decir, que desde la perspectiva de los derechos humanos son relevantes tanto los resultados que generan las acciones de desarrollo, como la manera en que se generan tales resultados, ya que los medios empleados y los procesos desatados tienen consecuencias positivas o negativas para el

<sup>36</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe sobre Desarrollo Humano 2000. Madrid, España, 2000, p.19

<sup>37</sup> Maihold Günther y Víctor L. Urquidi, compiladores. Diálogo con Nuestro Futuro Común. Perspectivas Latinoamericanas del Informe Brundtland. Fundación Friedrich Ebert-México y Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1989, p. 9

<sup>38</sup> United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights. “Development and Rights: The Undeniable Nexus.” Statement of Mary Robinson, UNHCHR to the UN General Assembly Special Session on the Implementation of the Outcome of the World Summit for Social Development. Geneva, 26 June 2000.

disfrute de una vida digna, y pueden tener impactos directos e indirectos sobre muchas personas y sobre el medio ambiente. En este sentido, hay una estrecha relación entre el enfoque de derechos y el enfoque de sustentabilidad aplicados al desarrollo y se refuerzan mutuamente.

El enfoque de derechos humanos aplicado a las estrategias de desarrollo también asegura que se tomen medidas apropiadas y oportunas en materia de acceso a la información, consulta y participación social, no discriminación, equidad, entre otras.

### **El enfoque de derechos aplicado a las estrategias de desarrollo en Naciones Unidas**

Durante la última década, y ciertamente desde el Informe de Desarrollo Humano 2000 del PNUD sobre Derechos Humanos y Desarrollo Humano ha habido una convergencia creciente dentro de los organismos de desarrollo y de derechos humanos del Sistema de las Naciones Unidas, al percatarse de la necesidad de una variedad de indicadores que reflejen los intereses de los derechos humanos. Por el lado del desarrollo internacional, la demanda de indicadores proviene de la necesidad de integrar plenamente los derechos humanos en los proyectos de desarrollo y más generalmente, implementar y hacer un seguimiento de un enfoque basado en los derechos humanos (HRBA, por las siglas en inglés para human rights based approach)) para el desarrollo. Por el lado de los derechos humanos, la demanda ha provenido del reconocimiento entre los organismos de seguimiento de los tratados de derechos humanos, de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y de una variedad de Relatores Especiales, sobre la necesidad de desarrollar indicadores para vigilar el acatamiento del Estado con las obligaciones de los tratados de derechos humanos.<sup>39</sup>

El desarrollo normativo de los derechos humanos y la proliferación de los instrumentos legales para su protección, así como la demanda para incorporar los derechos humanos en todo el trabajo de las Naciones Unidas, incluyendo el PNUD, ha llevado al Entendimiento Común sobre el Desarrollo basado en un Enfoque de los Derechos Humanos.<sup>40</sup> Este Entendimiento Común compromete a todos los organismos de las Naciones Unidas a:

- La realización de los derechos humanos,
- El uso de las normas y principios de los derechos humanos en la orientación para la cooperación y programación del desarrollo, y
- El fomento de la capacidad tanto de los “titulares de deberes” para cumplir con sus obligaciones, como de los “titulares de derechos” para reclamar sus derechos.

<sup>39</sup> Basado en el borrador final de la Guía para Usuarios del PNUD titulada “Indicadores de los enfoques del desarrollo basados en los derechos humanos en la programación del PNUD”, del 24 de marzo de 2006. Disponible en: HYPERLINK “<http://www.undp.org>” [www.undp.org](http://www.undp.org)

<sup>40</sup> Enfoque de la Cooperación para el Desarrollo Basado en los Derechos Humanos: Hacia un Entendimiento Común entre las Agencias de las Naciones Unidas. Stamford, Mayo 5 – 7, 2003. Disponible en: HYPERLINK “[http://www.unescobkk.org/fileadmin/user\\_upload/appeal/human\\_rights/UN\\_Common\\_understanding\\_RBA.pdf](http://www.unescobkk.org/fileadmin/user_upload/appeal/human_rights/UN_Common_understanding_RBA.pdf)” [http://www.unescobkk.org/fileadmin/user\\_upload/appeal/human\\_rights/UN\\_Common\\_understanding\\_RBA.pdf](http://www.unescobkk.org/fileadmin/user_upload/appeal/human_rights/UN_Common_understanding_RBA.pdf)

▪ Los principios de los derechos humanos que guían la programación del desarrollo identificados en este acuerdo son:<sup>41</sup>

1. Universalidad e inalienabilidad
2. Indivisibilidad
3. Interdependencia e interrelación
4. Igualdad y no discriminación
5. Participación e inclusión
6. Rendición de cuentas e imperio de la ley

El PNUD ha estado dedicándose a la programación basada en el desarrollo en una diversidad de contextos alrededor del mundo. Los derechos humanos deben quedar integrados plenamente a través de todos los programas. Los asuntos de los derechos humanos son incluidos como el resultado de un programa tanto como el proceso que se utilizó para obtener el resultado.<sup>42</sup>

Una programación basada en un enfoque de derechos requiere, según el PNUD:

- La planeación e implementación de un programa de desarrollo en un país, en el cual los derechos humanos sean una característica clave de la evaluación inicial del marco legal para proteger los derechos humanos y la situación de los mismos;
- La identificación de los titulares de deberes y de los titulares de derechos a través de áreas de políticas diferentes;
- El seguimiento y la evaluación actual del programa para su adherencia a los principios de los derechos humanos;
- La evaluación de los efectos del desarrollo y de los derechos humanos del programa.

Por último, el enfoque de derechos humanos también debe aplicarse en la fase de evaluación de los programas de desarrollo. La evaluación de los efectos involucra el uso de indicadores para determinar si el programa ha logrado alcanzar sus propósitos y objetivos principales. La evaluación de los efectos, idealmente necesita una evaluación del punto de partida de la situación de los derechos humanos antes de la implementación de un programa o proyecto en particular, y, una forma de recopilación de indicadores,

41 Convención Europea de Derechos Humanos, disponible en: HYPERLINK "<http://www.hri.org/docs/ECHR50.html>"; Convención Americana de Derechos Humanos, disponible en: HYPERLINK "<http://www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-32.htm>"; Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, disponible en: HYPERLINK "<http://www.diplomacy.edu/africancharter/>" <http://www.diplomacy.edu/africancharter/>

<sup>42</sup> Nota Práctica: Los Derechos Humanos en el PNUD, Abril 2005. Véase también Würth, A. y Seidensticker (2005) Indices, Benchmarks, and Indicators: Planning and Evaluating Human Rights Dialogues, Berlín: Instituto Alemán de Derechos Humanos; and Kapoor, I. (1996) Indicators for Programming in Human Rights and Democratic Development: A Preliminary Study, Gatineau, Quebec: Canadian International Development Agency.

para hacer un seguimiento del grado en que los principales propósitos y objetivos serán logrados y están siendo logrados a medida que el proyecto evoluciona.

### **El enfoque de desarrollo aplicado a las políticas contra la pobreza**

La pobreza, como una de las principales problemáticas del desarrollo, también tiene relación con los derechos humanos. El Comité de DESC de Naciones Unidas emitió en el 2001 un importante pronunciamiento sobre “La pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” en el que reconoce que si bien no hay una definición de pobreza universalmente aceptada, a la luz de la experiencia ganada a través de muchos años -incluyendo el examen a numerosos informes de los Estados Parte del Pacto- puede afirmar que “la pobreza constituye una negación de derechos humanos.”<sup>43</sup>

El Comité explica que aunque el término pobreza no es utilizado explícitamente en el Pacto, ha sido siempre una de sus principales preocupaciones, afirmando que el derecho al trabajo, a un nivel de vida adecuado, a la vivienda, a la alimentación, a la salud y a la educación, que subyacen en el corazón del Pacto, tienen una relación directa e inmediata sobre la reducción de la pobreza. Sin embargo, nos parece importante subrayar que tampoco deben reducirse las políticas públicas en materia de DESCA a programas de combate a la pobreza, pues se trata de derechos universales que deben ser promovidos para todas las personas que integran la sociedad, aunque por supuesto, atendiendo especialmente a las personas en condiciones de mayor vulnerabilidad.

Este pronunciamiento alienta la integración de derechos humanos en las políticas de erradicación de la pobreza, haciendo notar como los derechos humanos en general, y los reconocidos en el PIDESC en particular, otorgan el poder a las personas en situación de pobreza y refuerzan las estrategias que la combaten. El enfoque de derechos humanos en materia de pobreza enfatiza las obligaciones y requiere que todos los responsables, incluidos los Estados y las organizaciones internacionales, rindan cuentas sobre su conducta con relación al derecho internacional de los derechos humanos. El respeto, la protección, la promoción y la realización de los derechos humanos son fundamentales para la erradicación de la pobreza.

En cuanto a las obligaciones mínimas o esenciales en materia de DESC el Comité señala que tienen un papel crucial que jugar en las políticas de desarrollo nacionales e internacionales, incluyendo las estrategias antipobreza. En conjunto, estas obligaciones establecen el umbral mínimo que deben respetar todas las políticas públicas. Si una estrategia de combate a la pobreza ya sea nacional o internacional, no refleja este umbral mínimo será inconsistente con las obligaciones jurídicamente vinculantes del Estado Parte.<sup>44</sup>

El PIDESC es capaz de potenciar a las personas que viven en la pobreza reconociendo sus derechos e imponiendo obligaciones legales en el Estado. Derechos y obligaciones demandan un sistema de rendición de cuentas accesible, transparente y efectivo, sin él se convertirán sólo en apariencia. El enfoque de derechos humanos en materia de pobreza enfatiza las obligaciones y requiere que todos los responsables, incluidos los Es-

<sup>43</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Pronunciamiento sobre la pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párrafo 1 (E/C.12/2001/10, disponible en [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org))

<sup>44</sup> *Ibid.*, párrafo 17.

tados y las organizaciones internacionales, rindan cuentas sobre su conducta con relación al derecho internacional de los derechos humanos.<sup>45</sup>

A continuación resumimos algunas de las consideraciones más importantes del Comité de DESC en su pronunciamiento sobre la pobreza y el PIDESC:

- Mientras el tema común en las experiencias de las personas pobres es la falta de poder o impotencia,<sup>46</sup> los derechos humanos otorgan poder a los individuos y a las comunidades, y aunque no son la panacea, pueden ayudar a igualar la distribución y el ejercicio de poder dentro y entre sociedades. En particular, potenciar a las mujeres es una precondition esencial para la erradicación de la pobreza global.<sup>47</sup>
- En el plano internacional, los derechos humanos comportan un marco de normas o reglas en las que pueden basarse unas políticas de erradicación de la pobreza especificadas a nivel mundial, de los países y de las comunidades. Aunque la pobreza plantea en muchos sectores cuestiones complejas que no son susceptibles de soluciones sencillas, la aplicación del marco normativo internacional en materia de derechos humanos a esas cuestiones contribuye a garantizar que diversos elementos fundamentales de las estrategias para combatir la pobreza, como la no discriminación, la igualdad, la participación y la atribución de responsabilidades, reciban la atención continua que merecen. En este contexto, el Comité desea poner brevemente de relieve tres características de ese marco normativo internacional:<sup>48</sup>
- En primer lugar, el marco normativo abarca todos los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, así como el derecho al desarrollo. Aunque los que se enumeran en el Pacto, como, por ejemplo, el derecho a un nivel de vida adecuado, revisten una importancia fundamental para los pobres, el Comité subraya que todos los derechos civiles y políticos, así como el derecho al desarrollo, también son indispensables para las personas que viven en condiciones de pobreza. Debido a su mandato, sus conocimientos especializados y su experiencia, el Comité presta especial atención a los aspectos relativos a los derechos económicos, sociales y culturales de las estrategias de lucha contra la pobreza, pero todos los derechos son igualmente importantes como medios para lograr que todas las personas puedan vivir con libertad y dignidad.
- En segundo lugar, la no discriminación y la igualdad forman parte del marco normativo internacional de derechos humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales inclusive. A veces la pobreza surge cuando las personas no tienen acceso a los recursos existentes por ser quienes son, creer en lo que creen o vivir donde viven. La discriminación puede provocar la pobreza, del mismo modo que la pobreza puede ocasionar discriminación. La desigualdad puede estar asentada en las instituciones y profundamente enraizada en los valores sociales que conforman las relaciones en los hogares y las comunidades.

<sup>45</sup> Ibid., párrafo 14.

<sup>46</sup> El Comité de DESC remite a: Deepa Narayan, *Voices of the Poor, Can Anyone Hear Us?*, publicado para el Banco Mundial por Oxford University Press, 2000.

<sup>47</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. op.cit., párrafos 5 y 6.

<sup>48</sup> Ibid., párrafos 9 al 12.

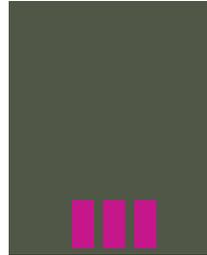
Por consiguiente, las normas internacionales de no discriminación e igualdad, que exigen que se preste especial atención a los grupos vulnerables y a sus miembros, entrañan profundas consecuencias para las estrategias de lucha contra la pobreza.

En tercer lugar, el marco normativo internacional de derechos humanos incluye el derecho que tienen las personas afectadas por decisiones importantes a participar en los procesos pertinentes para adoptarlas. Este derecho está consignado en numerosos instrumentos internacionales, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Declaración sobre el derecho al desarrollo. En la experiencia del Comité, es poco probable que sea eficaz una política o un programa que se formule sin la participación activa de los afectados o sin su conocimiento de causa. Aunque unas elecciones libres e imparciales son un componente básico del derecho a participar, no bastan para garantizar que quien vive en condiciones de pobreza disfrute del derecho a participar en las decisiones fundamentales que afectan su vida.

El Comité concluye que “es más probable que las políticas para combatir la pobreza basadas en las normas internacionales de derechos humanos sean eficaces, sostenibles, no excluyentes, equitativas y significativas para las personas que viven en la pobreza. Para que esto se produzca, es menester que los derechos humanos se tengan en cuenta en todos los procesos pertinentes de formulación de políticas, lo que también requiere funcionarios públicos debidamente capacitados.”<sup>49</sup>

<sup>49</sup> Ibid., párrafo 13.





# Diagnóstico y análisis del desarrollo, la política social y la legislación del Distrito Federal desde la perspectiva de los DESCAs

**S**i bien este apartado sólo aborda la situación del desarrollo, las leyes y la política social en el Distrito Federal (D.F.), es importante tener presente no sólo el proceso de urbanización sino de metropolización de la Ciudad de México. El complejo contexto metropolitano en el que se inscribe esta entidad federativa, implica a 59 municipios conurbados del Estado de México (Edomex), que junto con las 16 delegaciones del Distrito Federal constituye la llamada Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), una de las megaciudades más grandes y complejas del mundo.

En la ZMVM reside un total de 19 millones 239 mil 910 habitantes<sup>50</sup>, de los cuáles, 8 millones 720 mil habitan en las 16 delegaciones del Distrito Federal<sup>51</sup> y 10.5 millones en los 59 municipios mexiquenses.<sup>52</sup> Esta población representa más del 32% del total en México y más del 33% de la Población Económicamente Activa (PEA) nacional.<sup>53</sup> En la ZMVM se ubica el 37% de las empresas del país y se genera más del 40% del Producto Interno Bruto (PIB).<sup>54</sup>

El propio Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012 señala que el D.F. y el Edomex tienen desafíos comunes en materia social, económica, de infraestructura y servicios, en materia de agua y en todo lo relacionado con el medio ambiente. En todos estos aspectos la coordinación de políticas públicas entre las dependencias gubernamentales al interior de cada entidad y entre ambas entidades federativas resulta primordial para la adecuada atención y solución de los problemas compartidos, y para la propia sustentabilidad y viabilidad de esta zona metropolitana.

<sup>50</sup>Resultados del II Censo de Población y Vivienda 2005 citado en: Boletín Metrópoli / 2025. Panorama demográfico de la ZMVM, 2005. Noviembre de 2006, Año I, Número II, disponible en "<http://www.metropoli.org.mx/html/areas/0/boletinII.pdf>" [www.metropoli.org.mx/html/areas/0/boletinII.pdf](http://www.metropoli.org.mx/html/areas/0/boletinII.pdf)

<sup>51</sup> II Censo de Población y Vivienda (2005) del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), "<http://www.inegi.gob.mx>" [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx), citado en: Folleto N° 2 de la serie DESCAs: El derecho al agua en la Ciudad de México. CDHDF / DECA Equipo Pueblo, A.C., segunda edición, 2007.

<sup>52</sup> Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, p.13, disponible en: "[http://www.comsoc.df.gob.mx/variados/Programa\\_General\\_de\\_Developmento\\_DF\\_010607c.pdf](http://www.comsoc.df.gob.mx/variados/Programa_General_de_Developmento_DF_010607c.pdf)" [www.comsoc.df.gob.mx/variados/Programa\\_General\\_de\\_Developmento\\_DF\\_010607c.pdf](http://www.comsoc.df.gob.mx/variados/Programa_General_de_Developmento_DF_010607c.pdf)

<sup>53</sup> *Ibid.* p.14

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

### Desarrollo humano y desigualdad

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) mide el logro promedio de tres dimensiones básicas: 1) la longevidad o vida larga y saludable (medida a través de la esperanza de vida al nacer), 2) los conocimientos (midiendo el logro educacional a partir de la tasa de alfabetización de adultos y la tasa de matriculación primaria, secundaria y terciaria combinada), y 3) un nivel decente de vida expresado en el acceso a recursos (con base en el Producto Interno Bruto per cápita). En la cuantificación del IDH, la unidad representaría el nivel más alto de desarrollo humano.

De acuerdo con las mediciones anuales del IDH, México se encuentra entre los países de desarrollo humano medio, mientras que la capital del país presenta un IDH superior que la coloca a la par de los países de alto desarrollo. Considerando los datos del Informe sobre Desarrollo Humano México 2004, el Distrito Federal ocupa el primer lugar nacional con un IDH de 0.8830, por encima del IDH nacional de 0.7937. El mismo patrón de superar la media nacional se presentó en cada dimensión del IDH analizada por el PNUD: el D.F. tuvo un índice de salud de 0.8476, superior al índice de salud nacional de 0.8270, presentó un índice de educación de 0.8997 frente a uno nacional de 0.8190, y un índice de ingreso de 0.9018, mientras el índice de ingreso nacional fue de sólo 0.7352.<sup>55</sup>

La desigualdad es uno de los principales desafíos para el desarrollo nacional, y en cuanto al IDH la desigualdad se expresa no sólo entre regiones y entre entidades federativas, sino que se intensifica entre municipios (o delegaciones políticas, en el caso del D.F.). La región del Noreste tiene el desarrollo humano más alto del país, seguida por la región Centro en la que se encuentra el Distrito Federal, en tercer lugar está la región Noroeste, en cuarto la Occidente y al último la Sur. Mientras el D.F. tiene el IDH más alto de las 32 entidades federativas del país, Chiapas tiene el IDH más bajo.<sup>56</sup> Asimismo, "mientras la brecha de IDH entre entidades federativas es de 26.2%, entre municipios alcanza 51.1%, es decir, más del doble."<sup>57</sup>

Mientras la diferencia en el acceso a recursos tiene la mayor responsabilidad en las disparidades de desarrollo humano entre entidades federativas,<sup>58</sup> la mayor causa de desigualdad en el IDH municipal es la brecha de 213% en el índice de educación, que resulta casi diez veces mayor que la brecha educativa entre entidades; la desigualdad en el índice de ingreso entre municipios es de 168%, frente a 54.24% entre entidades, y la diferencia entre municipios en cuanto al índice de salud es de 95.05%, contra sólo 6.5% de diferencia entre las entidades federativas.<sup>59</sup>

Cabe mencionar que para la medición del IDH municipal en México el PNUD realizó algunos ajustes de acuerdo a la disponibilidad de información y la pertinencia de los indicadores en el ámbito local; consideró la tasa de sobrevivencia infantil en

<sup>55</sup> PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano México 2004. El reto para el desarrollo local, p. 25.

<sup>56</sup> PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano México 2002, pp. 4 y 37.

<sup>57</sup> PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano México 2004. El reto para el desarrollo local, p. 54

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 71

<sup>59</sup> *Ibid.*, pp. 54, 55 y 59.

lugar de la esperanza de vida al nacer, la tasa de asistencia escolar en vez de la de matriculación, y para el cálculo del ingreso en lugar del PIB per cápita recurrió a una metodología que recupera la Encuesta de Ingreso Gasto de los Hogares y el Censo de Población y Vivienda.

De acuerdo a la medición que sobre esta base realizó en PNUD en 2004, “si los municipios fueran clasificados como países resultaría que la delegación Benito Juárez, en el Distrito Federal, tendría un nivel de desarrollo similar al de Italia, mientras que el IDH de Metlatónoc, Guerrero, sería similar al de Malawi.”<sup>60</sup> La delegación Benito Juárez presenta el IDH más alto del Distrito Federal, cuyas colonias y barrios disponen de diversidad de servicios como: 13 estaciones del Sistema de Transporte Colectivo (Metro), 503 planteles educativos (156 son públicos y 347 privados), 22 mil 398 unidades económicas, más de 113 empresas exportadoras, siete casas de cultura, centros comerciales como Galerías Insurgentes, Plaza Universidad y el Centro Comercial Coyoacán, teatros y centros culturales como el Teatro de los Insurgentes, el Polifórum Cultural Siqueiros o el Centro Cultural Juan Rulfo, áreas verdes en 44 camellones, diez ejes viales, 17 glorietas, 27 parques y cuatro plazas...En esta demarcación 96% de las viviendas tiene servicio sanitario, 97% dispone de agua entubada y casi 98% cuenta con energía eléctrica. De cada 100 viviendas, 93 tienen refrigerador, 86 tienen teléfono y en 60 por ciento hay automóvil o camioneta.”<sup>61</sup> En orden descendente, el IDH también es alto en las delegaciones Coyoacán, Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Tlalpan y Azcapotzalco.<sup>62</sup>

Por último en cuanto al IDH local, es importante señalar que si bien el Distrito Federal es la entidad con el mayor número de unidades geopolíticas dentro de los 15 primeros lugares del IDH en México y está entre las entidades que más unidades geopolíticas tienen dentro de los 15 primeros lugares de cada una de las dimensiones que conforman a este índice<sup>63</sup>, el D.F. también se encuentra entre las 10 entidades federativas que más contribuyen a la desigualdad nacional, tanto por su alta población como su alta desigualdad interna. Veracruz es la entidad que más contribuye a la desigualdad nacional (7.67%), seguida por: Oaxaca (7.51%), Estado de México (5.74%), Chiapas (5.26%), Puebla (4.38%), Guerrero (4.32%), Guanajuato (2.65%), San Luis Potosí (1.95%), Yucatán (1.78%) y el Distrito Federal (1.76%).<sup>64</sup>

### **Pobreza y marginación**

Cabe mencionar que durante muchos años en nuestro país la pobreza urbana fue la “pobreza ignorada”,<sup>65</sup> tanto por los métodos unidimensionales de medición de la pobreza como por la política social federal de corte neoliberal, que en la década pasada,

<sup>60</sup> *Ibíd.*, p. 3

<sup>61</sup> *Ibíd.*, p. 56 (Recuadro 2.5)

<sup>62</sup> *Ibíd.*, p. 55 (Gráfica 2.3)

<sup>63</sup> *Ibíd.*, p. 67

<sup>64</sup> *Ibíd.*, p. 74 (Recuadro 2.10)

<sup>65</sup> Para mayor información se recomienda ver: Memoria del Foro “Pobreza Urbana, Pobreza Ignorada”. DECA Equipo Pueblo A.C., México, 2002. Disponible en: “<http://www.equipopueblo.org.mx>” [www.equipopueblo.org.mx](http://www.equipopueblo.org.mx)

particularmente durante el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), se caracterizó por la implementación de políticas de ajuste estructural de segunda generación que incluyeron la focalización en la pobreza extrema en el medio rural -a través de programas como PROGRESA- y el desmantelamiento del sistema de programas y subsidios universales -por ejemplo en temas como tortilla, leche y abasto-.

Estas medidas desatendieron a segmentos importantes de la población, afectando especialmente a las personas en situación de pobreza en el medio urbano. Desde nuestro punto de vista, tanto la pobreza rural como la urbana requieren del diseño de programas especialmente diseñados para atender sus características particulares, pero inscritos en una política social y económica para el desarrollo integral, que respondan a la complejidad del fenómeno de la pobreza, y que además tomen en cuenta las dinámicas de interacción entre los medios rural y urbano. Asimismo, como se verá en la sección sobre política y programas sociales en el D.F., es fundamental que los programas de superación de la pobreza consideren la perspectiva de los derechos humanos.

En México, las ciudades se pueden dividir en cuatro grandes grupos en función del nivel de pobreza que presentan sus hogares. El Distrito Federal se encuentra en el tercero de los grupos que se mencionan a continuación: en el primer grupo se encuentran 104 ciudades con incidencia de pobreza en más del 50% de los hogares; en el segundo, están 127 ciudades en las que la pobreza afecta a menos del 50% y a más del 35% de los hogares; el tercer grupo abarca 108 ciudades con niveles de pobreza en un mínimo de 20% y un máximo de 35% de los hogares, entre estas ciudades se encuentran las principales zonas metropolitanas del país, incluida la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (es decir, Distrito Federal y varias decenas de municipios conurbados); en el cuarto grupo sólo hay 25 ciudades que presentan niveles de pobreza menores a 20% de los hogares.<sup>66</sup>

Antes de analizar la situación de pobreza y marginación en el Distrito Federal, es necesario clarificar ambos conceptos. El Comité Técnico para la Medición de la Pobreza a nivel federal define la pobreza como “la imposibilidad de satisfacer las necesidades que se requieren para llevar una vida digna dentro de una sociedad o la privación de los medios o recursos para modificar esta situación. Como los mecanismos de apropiación de dichos satisfactores se dan en el contexto de sociedades específicas, la pobreza también se concibe como un conjunto de relaciones sociales que excluyen a algunos hogares de la participación en los patrones normales de vida comunitaria.”<sup>67</sup>

Pero la pobreza no es solamente insuficiencia de ingresos para acceder a bienes y servicios; desde un enfoque multidimensional a la luz de la Carta Internacional de De-

<sup>66</sup> Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Carpeta Informativa: Día Mundial del Hábitat 2004, pp.10 y 11. El documento completo de análisis sobre la urbanización se puede consultar en: [http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/subsecretarias/desarrollourbano/subsecretaria/documentos/Carpetas/Carpeta\\_informativa.pdf](http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/subsecretarias/desarrollourbano/subsecretaria/documentos/Carpetas/Carpeta_informativa.pdf)

<sup>67</sup> Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno Federal. Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar. Serie: documentos de investigación. Julio 2002 / I, citado en: Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal. La política Social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006: una valoración general, p. 33 (disponible en [www.sds.df.gob.mx](http://www.sds.df.gob.mx))

rechos Humanos,<sup>68</sup> la pobreza puede definirse como “una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales.”<sup>69</sup> En este sentido, la pobreza está muy relacionada con la falta de realización del derecho a un nivel de vida adecuado y de otros derechos humanos, particularmente los económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) –como el derecho a una vivienda adecuada, a la alimentación, al agua, al trabajo y a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, el derecho a la salud, a la seguridad social, a un medio ambiente sano, a la asistencia y protección de la familia, etc.- Asimismo, en situaciones de pobreza las personas también enfrentan obstáculos para la realización de algunos derechos civiles y políticos –como el derecho a la información, el derecho a la seguridad personal, el derecho a participar en el gobierno de su país, entre otros-. En conclusión “la pobreza constituye una negación de derechos humanos.”<sup>70</sup>

Para el Gobierno del Distrito Federal la pobreza “es una realidad social que expresa déficit en el ejercicio de los derechos sociales básicos, que tiene carácter multidimensional y que no se reduce a la dimensión del ingreso. Como lo define la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal en su artículo primero, fracción XV: la pobreza es la incapacidad de un individuo o un hogar de satisfacer de manera digna y suficiente sus necesidades básicas en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, transporte, recreación, servicios y tiempo libre.”<sup>71</sup>

En el estudio de Julio Boltvinik y Araceli Damián titulado “La pobreza en el Distrito Federal en 2004”, comisionado por la Secretaría de Desarrollo Social del D.F. se comparan los resultados de la medición de la pobreza en esta entidad con base en el método de la Sedesol federal –líneas de pobreza basadas en el ingreso- y con el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) –que además de ingresos toma en cuenta las necesidades básicas insatisfechas y el tiempo libre disponible.<sup>72</sup> El resultado del estudio muestra una gran diferencia en los niveles de pobreza medidos con cada método: “para Sedesol Federal en el Distrito Federal menos del 30% de la población se encuentra en situación de pobreza, esto es, la pobreza sería una cuestión de minorías. Se llega a ese resultado sobre la base de trazar líneas pobreza minimalistas en la concepción de la pobreza y reducidas a la dimensión del ingreso. No obstante, al contrastar esta metodología con el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) se llega a resultados

<sup>68</sup> La Carta Internacional de Derechos Humanos la constituyen la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos con sus protocolos adicionales.

<sup>69</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Pronunciamiento sobre la pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párrafo 8 (E/C.12/2001/10, disponible en [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org))

<sup>70</sup> *Ibid.*, párrafo 1

<sup>71</sup> Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social del Distrito Federal. Ciudad con equidad, incluyente y participativa. Programa de Desarrollo Social 2007-2012.. Ciudad de México, diciembre de 2007, pp. 13 y 14.

<sup>72</sup> Boltvinik, Julio. “La pobreza ignorada evolución y características”, ponencia publicada en : Memoria del Foro “Pobreza Urbana, Pobreza Ignorada”. DECA Equipo Pueblo A.C., México, 2002, pp. 31 a 35.

totalmente distintos.”<sup>73</sup> De acuerdo con el MMIP, la suma de pobres en el D.F. no representaría el 28.6% de la población sino el 54.5%.<sup>74</sup>

Por otra parte, la marginación social (y su medición) expresa “formas e intensidades de exclusión o no participación en el proceso de desarrollo y en el disfrute de sus beneficios.”<sup>75</sup> Para comprender la relación entre pobreza y marginación es muy útil la explicación de Julio Boltvinik,<sup>76</sup> investigador de El Colegio de México, quien aclara que si bien las mediciones de pobreza y marginación utilizan dimensiones e indicadores muy similares, se trata de “conceptos desarrollados de manera independiente y sus significados no coinciden plenamente. Sin embargo, en la práctica de la medición en México, la marginación es en realidad una ordenación de áreas geográficas con criterios de carencias humanas.” Esto es, que mientras los estudios de pobreza “ordenan y clasifican hogares” los estudios de marginación “ordenan y clasifican áreas geográficas”; y se podría decir que los datos sobre marginación “es pobreza estudiada por unidades geográficas.”<sup>77</sup>

El Gobierno del Distrito Federal partió de la idea de que “la marginación social no sólo es consecuencia de las privaciones económicas y una escasa dotación de activos, sino también resultado de bajos niveles de instrucción educativa, deficiente acceso a los servicios de salud, falta de representación política y, por lo tanto, escasa o nula participación en la toma de decisiones.” Así, el análisis de la marginación social del Distrito Federal consideró cuatro dimensiones y seis indicadores de carencias, a partir de las variables de la base de datos a nivel de manzanas del XII Censo de Población y Vivienda del 2000, agregando la información a nivel de Unidades Territoriales (UT) para identificar a la población que se consideraba marginada. Las dimensiones consideradas fueron: educación, ingresos, vivienda y patrimonio familiar (bienes del hogar) y los indicadores: población de 15 años y más sin secundaria completa, población ocupada que no recibe ingreso o que recibe hasta 2 salarios mínimos mensuales de ingreso por su trabajo, viviendas particulares habitadas que no disponen de teléfono, viviendas particulares habitadas con piso sin mosaico u otro recubrimiento, viviendas particulares habitadas sin agua entubada dentro de la vivienda, promedio de ocupantes por cuarto dormitorio en viviendas particulares.<sup>78</sup>

<sup>73</sup> Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social del Distrito Federal. Op. cit., p. 14.

<sup>74</sup> Ídem.

<sup>75</sup> Consejo Nacional de Población, Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal, 1990, México 1993, pág. 15, citado en: Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal. La política Social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006...Op.cit., p. 34.

<sup>76</sup> Julio Boltvinik Kalinka. Opciones metodológicas para medir la pobreza en México. Revista de Comercio Exterior, octubre de 2001, pág. 871, citado en: Ídem.

<sup>77</sup> Todos los datos de esta sección y las notas al pie explicativas están basados en: Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal. La política Social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006... Op.cit., p. 38.

<sup>78</sup> La construcción del índice de marginación social del D.F. formó parte del instrumento de planeación del Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PITDS); la metodología para determinar desde la magnitud e intensidad de las carencias sociales que enfrentaban los habitantes de la ciudad hasta la priorización de UT con mayores niveles de marginación estuvo a cargo de la Coordinación de Planeación del Desarrollo Territorial (Copladet), adscrita a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal. Más información en: Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal. La política Social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006...Op.cit., pp. 28 a 37.

El índice de marginación social el Distrito Federal se clasificó en cinco grados de marginación: Muy Alto, Alto, Medio, Bajo y Muy Bajo. Con datos del censo de 2000 mencionado, en los grados de marginación muy alto, alto y medio se agrupaba el 72.6% de la población del Distrito Federal, mientras que en los grados de marginación bajo y muy bajo se encontraba el 27.4% restante. Sólo en el grado de marginación muy alto se concentraba el 25.2% de la población capitalina.

A continuación se presentan resumidos algunos de los principales indicadores sociales por grado de marginación,<sup>79</sup> lo "que permite diferenciar la intensidad de las desigualdades sociales y ubicar en un amplio espectro las heterogéneas condiciones que prevalecen en el fenómeno de la marginación...[al tiempo que se identifican] los sectores de población mayormente vulnerables a sucesos adversos, que no están en condiciones de satisfacer plenamente sus derechos fundamentales."<sup>80</sup>

### Origen y residencia

- De los 1.9 millones de habitantes del Distrito Federal que para el 2000 se consideraban nacidos fuera de la entidad, el 26.6% se registraba en el grado muy alto de marginación y el 68.9% de esa población inmigrante habitaba en zonas de muy alta, alta y media marginación.

### Salud

- Aproximadamente el 51.2% de la población del D.F. era derechohabiente (sistemas IMSS, ISSSTE, Pemex, Sedena y Secretaría de Marina), y de ésta el 20.2% se ubicaba en el grado de marginación muy alto. La población no derechohabiente equivalía al 45.3% de la población, de la cual el 30.9% vivía en Unidades Territoriales de muy alta marginación y sólo el 13.3% en las de muy baja.
- En el grado de marginación muy alto habitaba el 20.4% de la población del D.F. con alguna discapacidad.

### Fecundidad

- Las mayores tasas de fecundidad corresponden a los estratos sociales con mayor marginación social, y por ende a los que presentan menores niveles educativos y de acceso a la salud.
- De la población femenina de 15 a 49 años, el 24.4% vivía en zonas de muy alta marginación, y el 17.0% en las de muy baja marginación.
- De los hijos fallecidos, el 36.5% correspondió a las mujeres de muy alta marginación, mientras que sólo el 7.9% a mujeres en el nivel de muy baja marginación.

### Educación

- Aproximadamente el 2.2% de la población del D.F. mayor a 15 años está en condición de analfabetismo y el 86% de ésta se ubicaba en los grados de muy alta, alta y media marginación.

<sup>79</sup> Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal. La política Social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006...Op.cit., pp. 38 a 51.

<sup>80</sup> *Ibid.*, p.38

- El 96% de la población de 6 a 14 años asistía a la escuela, aunque destaca que del 4% que no lo hacía, el 39.5% vivía en zonas de muy alta marginación.
- De la población de 15 a 24 años, el 47.7% asistía a la escuela. De los jóvenes de ese rango de edad que vivían en zonas de muy alta marginación solamente el 35.8% asistía a la escuela, mientras que de los jóvenes que vivían en zonas de muy baja marginación lo hacía el 64.7%.
- Del total de población de 18 años y más, solamente el 21.5% tenía instrucción superior, resultando una diferencia notable en función del nivel de marginación de la población, pues en el grado de marginación muy alto solamente el 8.4% contaba con educación superior, mientras que en el grado de muy baja marginación, el 38.9% de la población contaba con esa instrucción.

#### Condición de actividad

- Aproximadamente el 41.9% de la población del D.F. se consideraba población económicamente activa (PEA) en el 2000, y de ésta el 22.9% se ubicaba en el grado muy alto de marginación.
- De la población total de 15 a 24 años de edad en el Distrito Federal, el 42.6%, realizaba alguna actividad económica, y el 29.2% de esta población se ubicaba en el grado de muy alta marginación.
- En referencia a su propio grado de marginación, el 45.5% de los jóvenes de muy alta marginación trabajaba, frente a 39.8% de los jóvenes en los niveles de muy baja marginación.
- De la PEA de 30 años y más, aproximadamente el 67% se ubicaba en los tres grados prioritarios (de muy alta, alta y media marginación).

#### Ingreso

- De la PEA del Distrito Federal, aproximadamente el 38.9% de los trabajadores recibían hasta 2 salarios mínimos de ingreso por trabajo, y de éstos, el 31.4% correspondía al grado de marginación muy alto; en tanto que en el grado muy bajo solamente se registraba el 9.5%.
- Los que recibían de 2 y hasta 3 salarios mínimos mensuales eran el 18.8% de la PEA, de los cuáles el 22.7% eran trabajadores de muy alta marginación, en tanto que el 13.3% correspondía a los de muy baja.
- Esta relación se empezaba a invertir para aquellos que recibían de 3 y hasta 5 salarios mínimos (aproximadamente el 14% de la PEA) pues el 17.5% de estos eran trabajadores de muy alta marginación, y el 19.3% de muy baja marginación. Asimismo, del 18% de la PEA que recibía más de 5 salarios mínimos por trabajo, solamente el 8.2% correspondió a trabajadores de muy alta marginación, elevándose a 41.5% para la población ocupada de los mayores estratos sociales (o muy baja marginación). Esta situación se polariza en la población ocupada que recibe más de 10 salarios mínimos pues en el grado muy alto de marginación se registraba solamente el 5.4%, mientras que en el grado muy bajo ascendía al 54.0%.

#### Tipo de vivienda

- De las 2.1 millones de viviendas particulares habitadas que en el 2000 había en el

D.F., el 22.6% correspondía a las zonas de muy alta marginación y el 19.0% a zonas de muy baja marginación. En los tres grados prioritarios se ubicaba el 68.8% de las viviendas.

- En el Distrito Federal había 210 mil viviendas en vecindad, de las cuáles el 87.2% se concentraba en los tres niveles prioritarios. Por su parte, de las 428 mil viviendas que eran rentadas, el 62.8% se concentraba en los tres niveles prioritarios de marginación.

#### Estructura de la vivienda

- Del total de viviendas particulares habitadas (2.1 millones), el 86.8%, tenía techos de concreto, losa o tabique, y el porcentaje restante presentaba techos precarios. De estas últimas viviendas, el 92.2% se ubicaba en los tres niveles prioritarios.
- Del total de viviendas habitadas en el D.F., el 97.6% cuenta con paredes de tabique, ladrillo o block, y aunque el porcentaje de viviendas con paredes de materiales precarios es bastante bajo, de éstas, el 39.8% se localizan en las zonas de muy alta marginación y solamente el 5.7% de ellas se ubican en las de muy baja marginación.
- En cuanto a las viviendas con piso de cemento que representan aproximadamente el 52.4% del total de las viviendas en el D.F., el 35.3% son de muy alta marginación y sólo el 6.6% corresponde a muy baja marginación. Inversamente, de las viviendas con piso de mosaico, madera u otro recubrimiento –que eran casi un millón– el 6.9% se localizaban en unidades territoriales de muy alta marginación, en tanto que el 33.6% se localizaban en el nivel de muy baja marginación.

#### Espacio de la vivienda

- De las 141 mil viviendas tipificadas como cuarto redondo (viviendas con un sólo cuarto que es dormitorio y cocina), el 46.3% se concentraba en el grado de marginación muy alto y en el de muy bajo, solamente se ubicaba el 4.1%.
- Del 7% de las viviendas que no cuentan con cocina exclusiva, el 44.4% eran de muy alta marginación y sólo el 5.9% se ubicaba en muy baja marginación.
- El sanitario exclusivo es un servicio con el que contaba el 91.3% de las viviendas particulares habitadas, de éstas, el 21.4% correspondió al grado de marginación muy alto y el 20.3% al de muy bajo. En cuanto al número de viviendas por grado que no cuentan con este servicio, se apreció un mayor déficit en los grados de mayor marginación, pues en el grado de marginación muy alta la cobertura es del 86.3%, mientras que en de muy baja se cubre el 98.0%.

#### Servicios de la vivienda

- Con agua entubada dentro de la vivienda se registraban 1.6 millones de viviendas, lo que representaba el 78.0% del total, de las cuáles, el 14.1% se ubicó en el grado de marginación muy alto, y 23.6% en el de muy bajo.
- De las 413 mil viviendas que no contaban con agua entubada dentro de la vivienda, se concentraba en los grados prioritarios el 95.1%, siendo el 52.8% correspondiente al grado muy alto de marginación.
- De las 399 mil viviendas con agua entubada en el predio, en el grado de muy alta marginación se concentra el 52.4%, en tanto que en el de muy baja sólo el 1.5%.

- De las 14 mil viviendas particulares que obtenían agua por medio de acarreo de llave pública o de otra vivienda, en el grado de marginación muy alto se concentraba el 63.3% y en el de muy bajo solamente el 4.2%.
- Si bien el 93.2% de las viviendas contaban con drenaje, de las que no disponían de este servicio, el 54.1% se encontraba en el grado de marginación muy alta y sólo el 6.8% en muy baja.

#### Hacinamiento<sup>81</sup>

- El promedio de ocupantes en viviendas particulares en el DF es de 4.02 personas. En el grado de marginación muy alta este promedio fue de 4.5 personas por vivienda, mientras que en el grado de marginación muy baja el promedio fue de 3.4 personas.
- El promedio de ocupantes por cuarto dormitorio aumenta conforme al grado de marginación: 1.4 ocupantes en el grado muy bajo, 1.7 en el grado bajo, 2 ocupantes en el grado medio, 2.1 en el alto y 2.4 ocupantes en el grado muy alto.

#### Bienes patrimoniales<sup>82</sup>

- De los 1.8 millones de viviendas que disponen de refrigerador, en el grado de marginación muy alto se ubica el 19.0% y en el de muy bajo el 21.4%. De las 299 mil viviendas habitadas que no disponen de este bien, el 44.1% corresponden al grado de marginación muy alto, contra sólo 4.5% en el grado de marginación muy bajo.
- En relación al servicio telefónico, 1.4 millones de viviendas disponen de este servicio. En el grado de marginación muy alto se localiza el 15.0%, y en el de muy bajo el 26.4%. De las 712 mil viviendas habitadas que no disponen con servicio telefónico, el 37.4% corresponden al grado de marginación muy alto.
- 1.6 millones de viviendas disponen de calentador de agua (boiler): el 14.5% se localiza en el grado de muy alta marginación, y 24.7% en el de muy baja. De las 549 mil viviendas que no disponen de este bien, el 45.5% corresponde al grado de marginación muy alto, mientras que al grado de marginación muy bajo, sólo corresponde el 2.7%.
- En total 816 mil viviendas del DF cuentan con automóvil o camioneta, de las cuáles el 13.7% se ubican en el grado de marginación muy alto, mientras que 33.3% está en el muy bajo.

<sup>81</sup> Conforme a lo establecido por diversos organismos internacionales, se considera que una vivienda tiene hacinamiento cuando duermen más de dos personas en un cuarto dormitorio. En el cálculo del índice de marginación, el indicador de hacinamiento por cuarto dormitorio se construyó a partir de los promedios de ocupantes en este tipo de habitación en las viviendas particulares habitadas a nivel de manzana, obteniéndose de esta variable el total de dormitorios de las Unidades Territoriales. El promedio se calculó dividiendo el total de población de las mismas entre el número de cuartos obtenido. Se siguió el mismo procedimiento para estimar este valor por grado de marginación.

<sup>82</sup> La disponibilidad de estos bienes materiales e instalaciones en la vivienda tiene una estrecha relación con la calidad de vida de los hogares ya que proporcionan comodidad, acceso a las telecomunicaciones y medios masivos de comunicación o sirven para aligerar el trabajo doméstico. La posesión de este conjunto de bienes también refleja la capacidad de consumo de las familias, ya que su adquisición y uso cotidiano, en algunos casos, implica gastos permanentes. Los bienes e instalaciones considerados en el censo 2000 son: televisor, refrigerador, teléfono, automóvil o camioneta, computadora, lavadora, licuadora, radio o radiograbadora, calentador de agua y videocasetera.

- Cuentan con computadora un total de 451 mil viviendas, de las cuales, 7.9% se registra en el grado de marginación muy alto, en tanto que en el de muy bajo se registra el 41.5%. De 1.6 millones de viviendas que no cuentan con computadora, las viviendas de muy alta marginación representan el 26.7% y las de muy baja 12.8%.
- El total de viviendas que cuentan con todos los bienes ascienden a 308 mil, de las cuales el 6.2% corresponde al grado de marginación muy alto, mientras el de muy bajo asciende a 47.7%.

### Características de los hogares<sup>83</sup>

- De los 2.2 millones de hogares registrados en el Distrito Federal con 8.4 millones de personas, en el grado de marginación muy alto se encontraba el 22.8% de hogares y el 25.2% de la población. En el de muy bajo el 18.6% de los hogares y el 16.0% de la población. Los tres grados prioritarios concentraban el 69.2% de los hogares y el 72.7% de la población de hogares.
- Del 25.8% de hogares con jefatura femenina, el 17.8% se ubicaba en el grado de marginación muy alto y 23.1% en el de muy bajo. Por su parte, del 74.2% de hogares con jefatura masculina, en el grado de marginación muy alto se encontraba el 24.8% y en el de muy bajo el 17.1%.

El resultado principal de este ejercicio de reconocimiento de las condiciones sociales de la población, fue verificar que a pesar de que la Ciudad de México “se había reconocido tradicionalmente como un centro de gran crecimiento económico y bienestar social, las condiciones de vida de la población habían sufrido un deterioro permanente; la pobreza apenas había disminuido y la desigualdad y la inequidad social se habían agudizado afectando de manera generalizada a la gran mayoría de la población.”<sup>84</sup> A manera de síntesis, el panorama social del D.F. diagnosticado en el 2000 identificaba a un 63% de la población viviendo con un ingreso menor a dos salarios mínimos y ubicada territorialmente en zonas consideradas de media, alta o muy alta marginación, es decir, en viviendas precarias y/o en situación irregular, con insuficientes o precarios servicios. Y un proceso de deterioro que había impactado a segmentos muy vulnerables de la sociedad como: los adultos mayores -60% de los cuáles carecían de servicios de seguridad social y salud-, los indígenas -que en su mayoría vivían en situación de pobreza extrema-, las mujeres y las y los jóvenes -quienes además de sufrir por el desempleo, la informalidad y los precarios ingresos, no tenían acceso a bienes y servicios sociales-, los niños y niñas menores de 5 años -de los cuáles sólo 60% presentaba un estado de nutrición considerado normal-, y

<sup>83</sup> Por hogar se entiende al conjunto de personas unidas o no por lazos de parentesco que residen habitualmente en la misma vivienda particular y se sostienen de un gasto común. Una persona que vive sola o que no comparte gastos con otra (s) aunque viva en la misma vivienda particular también constituye un hogar, por ello el número de hogares es mayor que el de viviendas. Los hogares se clasifican según el tipo de relación consanguínea, legal o de afinidad o de costumbre que mantiene el jefe de familia (presente o ausente) y los otros miembros del hogar, sin considerar a los huéspedes, a los servidores domésticos y a los familiares de éstos. Se clasifican en: unipersonal (una sola persona), nuclear (padres e hijos), ampliado (padres, hijos y otros parientes consanguíneos o políticos) y compuesto (padres, hijos otros parientes y no parientes).

<sup>84</sup> Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal. La política Social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006...Op.cit., p. 14.

las personas con discapacidad grave y permanente -de las cuales cerca del 70% se encontraban recluidas en sus domicilios-.

Aunque se trata de datos basados en la información disponible en el año 2000, las tendencias que expresan en términos de desigualdad constituyen parte de los desafíos actuales. Si consideramos, por ejemplo, la Encuesta de Ingreso Gasto de los Hogares del Distrito Federal 2004, la concentración del ingreso o coeficiente de Gini resultante refleja que la población en el decil X (el 10% más rico de la población) concentra el 40% del ingreso, en tanto que la población en el decil I (el 10% más pobre de la población) sólo accede al 2%. De la misma manera, en las delegaciones de más altos ingresos promedio por hogar, se presentan los peores niveles de concentración del ingreso: en Miguel Hidalgo, el 20% más rico concentra el 66.7% del ingreso, en Álvaro Obregón el 63.98%, en Coyoacán el 64.54% y en Cuajimalpa el 73.89%.<sup>85</sup>

Sobre la base de estos y otros ejercicios de diagnóstico, el Gobierno del Distrito Federal ha identificado las condiciones reales de los grupos para acceder al ejercicio de sus derechos sociales, y ha buscado orientar el diseño de sus políticas y programas para revertir esta situación. La evolución del marco legal en materia social también ha caminado en el mismo sentido.

### **Política y programas sociales en el Distrito Federal**

La política de desarrollo social que se analiza en esta sección corresponde principalmente al período del gobierno en curso, con algunas referencias a la administración anterior (2000-2006), y a las bases sentadas desde 1997 con el primer gobierno democrático de la Ciudad de México. En los últimos 10 años, aunque incompleta, la reforma política del Distrito Federal -que permite actualmente a sus ciudadanas y ciudadanos elegir por voto libre, directo y secreto a legisladores locales, Jefe de Gobierno y Jefes Delegacionales- ha posibilitado, entre otras cuestiones, el desarrollo de un marco legal y programático bastante amplio para la Ciudad de México. Por el tema y enfoque de la presente investigación, algunas de estas leyes y programas merecerán una mención especial, puesto que explicitan el reconocimiento de los derechos sociales y es clara su adhesión a un enfoque de realización de derechos universales, distinguiéndose del enfoque de la política social federal centrado en la focalización y carente de perspectiva de derechos.

En 1998, después de un proceso de consulta con organizaciones, legisladores, funcionarios, académicos, especialistas y población interesada, el Gobierno del Distrito Federal (GDF) planteó el nuevo modelo de política social para la entidad, que permitiera avanzar, en el largo plazo, en:<sup>86</sup>

- Igualdad de oportunidades, generadas tanto a través del desarrollo de capacidades como de la promoción de igualdad de resultados.
- Participación, tanto en el diseño de políticas y programas, como en su operación y evaluación.
- Cooperación, reciprocidad y simetría social.
- Integración por la participación, la solidaridad y la definición de nuevas reglas de convivencia.

<sup>85</sup> Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social del Distrito Federal. Op. Cit., p. 13.

<sup>86</sup> Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal. Política Social del Go-

- Cobertura universal de un piso social básico con corresponsabilidad ciudadana y focalización en sectores de mayor vulnerabilidad.
- Equidad con reconocimiento de la diversidad.
- Combinación de la centralización y la descentralización de las políticas, programas y recursos de acuerdo a criterios de mayor eficacia social.

Asimismo, estableció los siguientes objetivos generales y específicos que orientarían las políticas y acciones en materia de desarrollo social en el período 1998-2000:

#### Generales

1) mejorar la calidad de vida, 2) reducir la inequidad, 3) alcanzar la justicia social, y 4) reconstruir el tejido social.

#### Específicos

- 1) Promover los derechos sociales de todos en el marco de las facultades y competencias del Gobierno del Distrito Federal.
- 2) Asegurar igual acceso a los programas de alimentación, salud, educación, deporte, cultura y recreación, promovidos por el gobierno.
- 3) Promover una amplia participación ciudadana (prestadores de servicios, trabajadores, organizaciones sociales y usuarios) en la elaboración, aprobación, ejecución, evaluación y control de políticas y programas.
- 4) Fortalecer y democratizar las instituciones públicas de desarrollo social y elevar la calidad de sus servicios.
- 5) Adecuar la prestación, localización y naturaleza de los servicios a las demandas de la población, considerando su eficiente operación.
- 6) Crear conciencia de servicio y trato equitativo entre los empleados del gobierno de la ciudad, así como respeto y promoción a la participación ciudadana.

Posteriormente, los dos objetivos principales de la Política Social del Distrito Federal para el período 2000-2006, se formularon como sigue: 1) la universalización de los derechos sociales con especial atención de los grupos vulnerables, y 2) la promoción de la participación ciudadana que es el proceso de apropiación de una serie de decisiones públicas que incentivan el bienestar general de la comunidad.<sup>87</sup>

De la valoración general de la política social del GDF durante 2000-2006, destaca que la formulación programática y el diseño institucional han buscado "trascender la esfera asistencialista y focalizada en la que opera la política económica del gobierno federal. En ese sentido, no se limita a una política de combate a la pobreza urbana, sino a la construcción de un piso básico de satisfactores sociales a los que tengan derecho todos los ciudadanos. Al mismo tiempo, intenta construir una oferta de servicios integral, que cubra los principales riesgos a los que están expuestas las personas y sus familias a lo largo de todo el ciclo vital. Esta política se enfrenta a múltiples restricciones presupuestales, por lo que al mismo tiempo que ha logrado grandes avances en los últimos nueve años,

<sup>87</sup> Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal. La política Social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006...Op.cit., p. 52.

no ha logrado consolidar los instrumentos para asegurar la ampliación de la cobertura de todos los programas, profundizar la coordinación entre las distintas dependencias del gobierno así como afianzar la integralidad y transversalidad de sus programas, para poder cumplir mejor los objetivos de justicia y cohesión sociales y de construcción de ciudadanía que persigue.”<sup>88</sup>

El instrumento central de la política social del GDF en este período es el Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PITDS) “a través del cual se busca atender a todas las personas que se encuentren en condición de pobreza o situación de vulnerabilidad; además de que busca impulsar la universalidad de los programas que lo conforman.”<sup>89</sup>

Su puesta en marcha (en febrero de 2001) y su operación implicaron, entre otras cuestiones: una intensa coordinación entre dependencias y un gran esfuerzo presupuestal –reforzado por un plan de austeridad con el objetivo de destinar el ahorro a los programas sociales-, el fortalecimiento de las instituciones sociales, el mejoramiento de la calidad de los servicios, la ampliación de su cobertura, el establecimiento de su gratuidad y la garantía de atención a todas las personas que requirieran de ellos (sin preferencias ni condicionamientos).

Las tres líneas de acción en que se apoya el PITDS son:<sup>90</sup> I) los programas sociales, II) la planeación territorial y III) la participación ciudadana. El espacio de la planeación son las 1,352 Unidades Territoriales (UT) que integran el Distrito Federal; cada unidad territorial se conforma por colonias, pueblos o unidades habitacionales, y cada una constituye la unidad básica de planeación que recibe los programas sociales diseñados de acuerdo con sus prioridades y circunstancias. La planeación territorial “facilitó la jerarquización de acciones y la presupuestación de recursos en beneficio de aquellas zonas que requirieron de atención especial por las condiciones de rezago que presentaron.”<sup>91</sup>

En cuanto a los programas sociales, el primer año integró 13 vertientes programáticas en materia de: prevención del delito, apoyos a adultos mayores, becas a personas con discapacidad, becas a niños y niñas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, créditos para ampliación y rehabilitación de viviendas, mantenimiento de unidades habitacionales, creación de estancias infantiles, créditos a microempresarios, desayunos escolares, apoyo a la producción rural, construcción y mantenimiento de escuelas, apoyo a mercados públicos y becas para trabajadores desempleados.<sup>92</sup> Al año siguiente, el Programa se integró con 10 vertientes programáticas, dado que no se contó con información de las acciones que eran responsabilidad de las delegaciones (Estancias Infantiles, el Mantenimiento y Reparación de Escuelas, los Apoyos a Mercados Públicos, y Prevención al Delito) los cuales continuaron realizándose pero fuera del esquema de programación y seguimiento del Programa, y se incorporó el Programa de Apoyo a Consumidores de Leche Liconsa. A través de asambleas y comités vecinales se mantuvo informada a la ciudadanía de las ac-

<sup>88</sup> Íbid., 17.

<sup>89</sup> Íbid., p. 18.

<sup>90</sup> Íbid., pp. 18 y 19.

<sup>91</sup> Íbid. P. 51.

<sup>92</sup> Para mayor información sobre estas vertientes consultar: Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal. La política Social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006...Op.cit., pp.20 a 25.

ciones que se realizaban en su UT, por medio de comisiones de trabajo se integraron sus demandas y se promovió su participación en las diferentes acciones que lo integran.<sup>93</sup>

En cuanto a recursos económicos,<sup>94</sup> cabe destacar que durante el periodo 2001 a junio de 2006, el PITDS ejerció 31 mil millones de pesos entre sus distintas vertientes. La vertiente de Apoyo a Adultos Mayores absorbió 43.6% de los recursos, seguida de la de Vivienda con 31.9%, mientras que las vertientes de Apoyo al Empleo, Rescate a Unidades Habitacionales y Apoyos a la Producción Rural sólo canalizaron 1.4%, 1.7%, y 1.9%, respectivamente. Por otro lado, del gasto ejercido por el PITDS en el mismo lapso de tiempo y por delegación, destaca que las dos delegaciones que mayor porcentaje del gasto ejercieron fueron Iztapalapa y Gustavo A. Madero, que en conjunto sumaron 36.1%; las delegaciones que menores recursos canalizaron fueron Cuajimalpa (1.8%), Milpa Alta (2.2%), Magdalena Contreras (2.9%) y Miguel Hidalgo (2.9%), mientras el resto de las delegaciones varió entre 3.0 y 7.4%.

Los datos ilustrativos de que las acciones del PITDS se orientaron principalmente a las UT con mayor marginación son: que del total recursos ejercidos por el Programa, el 29.3% correspondió al grado de marginación Muy Alto, el 23.4 al grado Alto, y el 25.4 al Medio, lo que implica que el 78% de los recursos se aplicaron en UT prioritarias. En el grado Bajo se aplicó el 10.4% y en el Muy Bajo el 11.4% restante.

En estos seis años de aplicación del Programa se han destinado en promedio 3 mil 043 pesos por cada habitante del Distrito Federal (500 pesos por persona cada año). Los habitantes de UT con grado Muy Bajo han recibido en promedio 2 mil 146 pesos, mientras que los de grado Alto recibieron 3 mil 206 pesos y los de Muy Alto grado de marginación 3 mil 538 por persona. Bajo la misma perspectiva, la delegación que presenta los mayores niveles de marginación es Milpa Alta y debido a ello tiene la más alta asignación per cápita con 6 mil 350 pesos, seguida de lejos por las delegaciones Xochimilco (con 3 mil 613 pesos), Tláhuac (con 3 mil 475), Iztacalco (3 mil 463), Gustavo A. Madero (3 mil 405) y la Magdalena Contreras (con 3 mil 382 pesos). Por su parte, en las delegaciones con los más bajos niveles de marginación, Miguel Hidalgo y Benito Juárez, sólo se aplicaron 2 mil 177 y 2 mil 244 pesos por persona, en cada caso.

A continuación, se enlistan los programas sociales impulsados por el GDF de 2000 a 2006 agrupados por materias:

#### **I) Políticas para garantizar los derechos sociales:**

##### **Salud**<sup>95</sup>

- Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos para la Población no Asegurada Residente en el Distrito Federal

<sup>93</sup> La apuesta es que en el mediano y largo plazos, en la medida que vaya avanzando la organización ciudadana, se logre que el PITDS se elabore desde la asamblea de vecinos, con sólo definir las normas y un techo financiero para cada unidad territorial.

<sup>94</sup> Cifras tomadas de: Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal. La política Social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006...Op.cit., pp. 53 y 54.

<sup>95</sup> Información de diagnóstico, cobertura y principales impactos en: Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal. La política Social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006...Op.cit., pp. 69 a 72.

**Protección Social**<sup>96</sup>

- Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal

**Alimentación**<sup>97</sup>

- Programas alimentarios del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-DF):
  - Desayunos Escolares
  - Proporcionar Orientación Alimentaria
  - Proporcionar Atención en Centros Asistenciales
  - Apoyar y Evaluar Espacios de Alimentación
  - Distribuir Despensas.

**Educación**<sup>98</sup>

- Programas de Apoyo:
  - Libros de Texto Gratuito de Secundaria
  - Programa de Útiles Escolares
- Programas de la Infraestructura Educativa Básica:
  - Programa Integral de Mantenimiento de Escuelas (PIME), y sus programas complementarios:
    - Programa Especial de Mejoramiento de la Infraestructura de Educación Básica
    - Programa UNICEF-GDF-SDS-SEP
- Programa de Acreditación de Educación Preescolar en el GDF
- Sistema de Bachillerato del Gobierno del Distrito Federal
- Universidad Autónoma de la Ciudad de México

**Empleo y Microcréditos**<sup>99</sup>

- Programa de Apoyo al Empleo (PAE)
- Programas del Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (FONDESOS):
  - Programa de Microcréditos para el Autoempleo
  - Programa de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (créditos MYPES)
  - Bancarización de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES)
  - Un esquema de Servicios No Financieros.

**Vivienda**<sup>100</sup>

El Programa Estratégico de Vivienda del Distrito Federal integra:

- Programas sustantivos
  - Programa de Vivienda en Conjunto (con las modalidades de Vivienda Nueva Terminada; Adquisición y Rehabilitación de Vivienda en Inmuebles Catalogados;

<sup>96</sup> *Íbid.*, pp. 72 a 75.

<sup>97</sup> *Íbid.*, pp. 75 a 77.

<sup>98</sup> *Íbid.*, pp. 77 a 89.

<sup>99</sup> *Íbid.*, pp. 89 a 97.

<sup>100</sup> *Íbid.*, pp. 97 a 100.

Adquisición y Rehabilitación de Vivienda en Inmuebles No Catalogados; Vivienda Progresiva y Adquisición de Vivienda)

-Programa de Mejoramiento de Vivienda (con las modalidades de: Ampliación; Mejoramiento; Mantenimiento Preventivo; Mantenimiento Correctivo; Mantenimiento General; Mejoramiento y Ampliación; Vivienda Nueva Progresiva; Vivienda Nueva Terminada; Vivienda Catalogada Patrimonial; Vivienda Catalogada Patrimonial)

- Programas de apoyo
  - Reserva Inmobiliaria
  - Rescate de Cartera Hipotecaria
  - Atención a campamentos
  - Sustitución de vivienda en alto riesgo
  - Programa Emergente por Fenómenos Hidrometeorológicos
  - Programa Emergente de Vivienda en Alto Riesgo Estructural
  - Vivienda Indígena
  - Atención de remanentes de programas y beneficiarios del FICAPRO y el FIVIDESU.

#### **Deporte** <sup>101</sup>

- Organización y realización de eventos, torneos y competencias masivas (como el Maratón Internacional de la Ciudad de México), cursos de capacitación y actualización, entre otras actividades.

## **II) Políticas de Promoción de la Equidad Social y de Género**

#### **Promoción de la Equidad de Género** <sup>102</sup>

- Transversalidad institucional
- Transversalidad Territorial
- Vinculación con Organismos sociales

#### **Promoción de los derechos de la Infancia** <sup>103</sup>

- Becas escolares a niños y niñas en situación de riesgo

#### **Promoción de los derechos de los Jóvenes** <sup>104</sup>

- Programa de Atención a Jóvenes en Situación de Riesgo.
- Apoyos a Jóvenes que realizan Prácticas Profesionales en el Gobierno del Distrito Federal: Programa Becarios.
- Programa de Ayudas a Jóvenes en Brigadas por la Ciudad

<sup>101</sup> *Ibid.*, pp. 100 a 103.

<sup>102</sup> *Ibid.*, pp. 104 a 108.

<sup>103</sup> *Ibid.*, pp. 108 a 111.

<sup>104</sup> *Ibid.*, pp. 112 a 117.

***Promoción de los derechos de las Personas con Discapacidad*** <sup>105</sup>

- Programa de apoyo económico a personas con discapacidad de la Ciudad de México.
- Unidades Básicas de Rehabilitación del DIF-DF

***Promoción de los derechos de los Indígenas en la Ciudad de México.*** <sup>106</sup>

- Programa de Apoyo a Pueblos Originarios (PAPO)

***Promoción de los derechos de los Adultos Mayores*** <sup>107</sup>

- Transversalidad de las política de adultos mayores:

**III) Cohesión, Atención, Prevención Social y Participación Ciudadana*****Atención y Prevención de la Violencia Familiar*** <sup>108</sup>

- Unidades de Atención y Prevención a la Violencia Familiar (UAVIFS)
  - Programa de Atención
  - Programa de Prevención
  - Programa de Prevención Comunitaria
  - Programa de Concertación de Acciones
- Albergues

***Prevención y control de Adicciones*** <sup>109</sup>

- Programa Integral de Prevención de la Violencia y las Adicciones (PREVIA, antes PDVA),

***Políticas de rescate de Unidades Habitacionales y relación condominal*** <sup>110</sup>

- Programa de Rescate de Unidades Habitacionales (PRUH)

***Políticas en materia de Participación Ciudadana.*** <sup>111</sup>

- Consejo de Desarrollo Social del Distrito Federal (que además de funcionarios de diversas dependencias incluye tres representantes de cada uno de los siguientes sectores: Organizaciones Civiles; Organizaciones Sociales; Instituciones de Asistencia Privada; Instituciones académicas de educación superior; Grupos Empresariales, y un representante de cada uno de los Consejos Delegacionales de Desarrollo Social)
- Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y los Niños en el Distrito Federal Consejo de Consulta y Participación Indígena

<sup>105</sup> *Íbid.*, pp. 117 a 122.<sup>106</sup> *Íbid.*, pp. 122 a 127.<sup>107</sup> *Íbid.*, pp. 127 a 130.<sup>108</sup> *Íbid.*, pp. 131 a 134.<sup>109</sup> *Íbid.*, pp. 134 a 136.<sup>110</sup> *Íbid.*, pp. 136 a 140.<sup>111</sup> *Íbid.*, pp. 140 a 146.

- Consejo Asesor para la Integración, Asistencia, Promoción y Defensa de los Derechos de las Personas Adultas Mayores
- Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad y los respectivos Consejos Delegacionales de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar
- Consejo Contra las Adicciones del Distrito Federal
- Consejo de Asistencia e Integración Social
- Asambleas vecinales en el marco del Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PIT).
- Programa de Deporte Comunitario
- Programa de Protección a la Comunidad
- Programa de Abasto Comunitario
- Programa Salud Comunitaria
- Cursos, talleres y eventos

#### *Servicios de Información y Orientación a la ciudadanía*

- Locatel <sup>112</sup>

#### **IV) Políticas en Materia de Asistencia Social.**

##### *Políticas de atención y prevención al maltrato infantil <sup>113</sup>*

- Prevención
- Atención en materia jurídica
- Formación de la Red de Referencia y Contrarreferencia
- Programa de asistencia social a menores de 11 años con conductas ilícitas

##### *Políticas de protección y desarrollo de la familia <sup>114</sup>*

- Tutela

##### *Atención a personas en situación de calle, indigentes, personas abandonadas con trastornos mentales severos, personas abandonadas y grupos en situación extrema. <sup>115</sup>*

- Atención en los Centros de Asistencia e Integración Social
- Reinserción social
- Canalización de personas e situación de calle o indigencia.
- Sistema educativo formal e informal
- Actividades culturales, recreativas y deportivas
- Talleres ocasionales
- Capacitación para el trabajo.

<sup>112</sup> Íbid., pp. 147 a 149.

<sup>113</sup> Íbid., pp. 150 a 153.

<sup>114</sup> Íbid., pp. 153 a 156.

<sup>115</sup> Íbid., pp. 157 a 160.

***Atención Social Emergente a Familias Afectadas por Contingencias.*** <sup>116</sup>

- Protección a la Comunidad (atención a emergencias)
- Programa emergente por fenómenos hidrometeorológicos.

***Atención a la niñez en circunstancias difíciles.*** <sup>117</sup>

- Atención en recorridos en calle.
- Campaña de invierno

***Asistencia privada y de otras organizaciones*** <sup>118</sup>

- Convenios de colaboración con Asociaciones Civiles, instituciones de educación técnica, media superior y superior; cartas compromiso con Instituciones de Asistencia Privada; reuniones del Comité Evaluador del PROFAIS; Consejo Local de Asistencia e Integración Social y sus mesas de trabajo.

***Programa de Coinversión para el Desarrollo Social del DF*** <sup>119</sup>

- Ejercicio de derechos sociales y cohesión social.
- Promoción de la equidad de género
- Construcción de ciudadanía.

***Programas Sociales Federales en la Ciudad de México*** <sup>120</sup>

- El Programa Hábitat en el DF.
- El Programa Oportunidades
- Fiedes (Fondo De Inversión Estatal Para El Desarrollo Social)
- El Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular) en el Distrito Federal, 2005 y 2006

Al cierre del año 2006 son únicamente tres los programas sociales federales que se aplicaban en el Distrito Federal: Hábitat, Oportunidades y el Seguro Popular. Por parte del GDF los dos primeros son coordinados por la Secretaría de Desarrollo Social, y el tercero por la Secretaría de Salud. En 2004 se suscribió por el Jefe de Gobierno y la Secretaría de Desarrollo Social federal el Convenio de Coordinación para el Desarrollo Social y Humano con vigencia al primero de diciembre de 2006, el cual ha servido de marco a los diferentes programas federales.

En la valoración de este período, el propio GDF reconoce que si bien está construyendo una nueva arquitectura institucional, y sus esfuerzos han buscado trascender las visiones focalizadas de la política social, para asumir el compromiso de avanzar hacia la universalidad de los derechos sociales más elementales (salud, alimentación, educación, y vivienda), la política social aún está lejos de garantizar una consolidación de los mecanis-

<sup>116</sup> *Ibid.*, pp. 160 a 162.

<sup>117</sup> *Ibid.*, pp. 162 a 165.

<sup>118</sup> *Ibid.*, pp. 165 y 166

<sup>119</sup> *Ibid.*, pp. 166 a 169.

<sup>120</sup> *Ibid.*, pp. 170 a 177.

mos de inclusión social, fundados en un sistema universal de bienestar y seguridad social para todos.<sup>121</sup>

Pasando a la administración en curso, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012 está organizado en siete ejes estratégicos, a saber:

1. Reforma política: derechos plenos a la ciudad y sus habitantes.
2. Equidad.
3. Seguridad y justicia expedita.
4. Economía competitiva e incluyente.
5. Intenso movimiento cultural.
6. Desarrollo sustentable y de largo plazo.
7. Nuevo orden urbano: servicios eficientes y calidad de vida, para todos.

Por su relevancia para el tema que nos ocupa, destacaremos solamente las estrategias definidas en el eje de equidad:<sup>122</sup>

- La acción de gobierno en materia de desarrollo social tiene como eje principal la equidad con la finalidad de abatir la desigualdad y de lograr un desarrollo social pleno. Para ello es fundamental rebasar la tradicional planeación y ejecución sectorial, para pasar a una transversal, intersectorial e integral de largo plazo, de forma que todas las acciones y programas de gobierno se rijan por el principio de la equidad. Además, esta estrategia permitirá responder a los retos de la metropolización.
- Para garantizar el derecho a la igualdad de los ciudadanos, la política y los programas sociales han de ser vistos como respuesta pública a derechos exigibles, cuyo cumplimiento progresivo e integral es responsabilidad fundamental del Estado. Esta perspectiva se llevará a la realidad mediante una lógica donde los programas sociales serán instrumentos para hacer realizables los derechos de los ciudadanos y éstos tendrán los medios necesarios para exigirlos.
- Para producir una dinámica de mejora continua de los programas sociales y del uso de los recursos destinados a la política social, se construirá un sistema de evaluación del desarrollo social, que permita producir información sistemática.
- Para abatir la desigualdad entre los grupos más desfavorecidos, el gasto social se focalizará en las unidades territoriales más marginadas y atenderá en particular a los grupos vulnerables, como los adultos mayores, la población indígena, infantes, jóvenes, mujeres, migrantes y personas con capacidades diferentes. [sic]

Del Programa General de Desarrollo debemos pasar al programa específico sobre desarrollo social que se elaboró durante el segundo semestre del año en curso (2007). El Programa de Desarrollo Social 2007-2012 expresa una visión de ciudad “incluyente, de derechos, de libertades, diversa, tolerante, incluyente, progresista, humanista, para todos, con prioridad en los pobres, y en constante movimiento” Para esto, se requiere “una

<sup>121</sup> *Ibid.*, p. 180.

<sup>122</sup> Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, p.32, disponible en: “[http://www.comsoc.df.gob.mx/variados/Programa\\_General\\_de\\_Development\\_DF\\_010607c.pdf](http://www.comsoc.df.gob.mx/variados/Programa_General_de_Development_DF_010607c.pdf)”  
[www.comsoc.df.gob.mx/variados/Programa\\_General\\_de\\_Development\\_DF\\_010607c.pdf](http://www.comsoc.df.gob.mx/variados/Programa_General_de_Development_DF_010607c.pdf)

visión socioeconómica y política que enmarque el conjunto de políticas y programas de corto y mediano plazo en el logro de un proyecto de ciudad incluyente y participativa, donde la convivencia social respetuosa de las diferencias, el ejercicio pleno de las libertades, la posibilidad de disponer de tiempo y de goce efectivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) constituyan prácticas que contribuyan a alcanzar un auténtico desarrollo de la ciudad. El Distrito Federal requiere, merece y puede construir un régimen y un Estado social de derechos como parte medular del proyecto de ciudad al que aspiramos.”<sup>123</sup>

Como señaló el Lic. Pablo Yáñez, asesor del Secretario de Desarrollo Social al entrevistarlo para esta investigación: “la política social tiene que ser una política de derechos, derechos que se institucionalicen y se vuelvan exigibles...el Gobierno de la Ciudad y la ley de Desarrollo Social comparten plenamente la perspectiva DESCA como el gran marco a partir del cual hay que construir la política social, es decir, una política social desde los derechos y para los derechos.”<sup>124</sup>

El Programa de Desarrollo Social del D.F. marca objetivos para los próximos 20 años, pero aquí destacaremos solamente el objetivo general y algunos objetivos específicos para el período 2007-2012: <sup>125</sup>

El Objetivo General del Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal es: “Desarrollar una política social tendencialmente universal, integral, transversal, participativa y territorializada que permita avanzar en el goce efectivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los habitantes de la ciudad para abatir la desigualdad, promover la equidad social y de género, desarrollar la inclusión y la cohesión social en la perspectiva de la acumulación de derechos y la continuación en la construcción de un régimen y un Estado social de derechos en la Ciudad de México.”

Entre los objetivos específicos, consideramos importante destacar los siguientes:

- Priorizar el acceso y goce efectivo del derecho a la educación como instrumento clave de integración, movilidad y cohesión social, recuperando la educación pública, ampliando la cobertura en los niveles medio superior y superior, demandando la descentralización de la educación básica y construyendo el conjunto de derechos asociados que garanticen su gratuidad y universalidad.
- Avanzar hacia la plena universalidad del derecho a la salud y la protección social para la población que no goza de seguridad social formal y afrontar los retos epidemiológicos y sanitarios que implica la transición socio-demográfica y epidemiológica del Distrito Federal en términos de cobertura, accesibilidad, pertinencia, calidad y calidez de los servicios.
- Recuperar la centralidad del mundo del trabajo mediante políticas activas de promoción del empleo de calidad y buen remunerado, garantizar la vigencia de los de-

<sup>123</sup> Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social del Distrito Federal. Op. cit., p. 6.

<sup>124</sup> Transcripción de la entrevista realizada por DECA Equipo Pueblo A.C. al Lic. Pablo Yáñez, asesor del Secretario de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal, el 22 de octubre de 2007. Mimeo.

<sup>125</sup> Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social del Distrito Federal. Op. cit., pp. 21 y 22.

rechos laborales en la ciudad, institucionalizar el seguro de desempleo y promover el desarrollo de una fuerte economía popular, social y solidaria.

- Avanzar en el goce de los derechos ambientales de las y los habitantes del Distrito Federal y en la sustentabilidad de la ciudad. De manera prioritaria se atenderá la garantía en el acceso en condiciones de equidad al agua para todas y todos los habitantes y entre las diferentes delegaciones y ámbitos territoriales.
- Priorizar políticas y programas de reconocimiento de derechos y de inclusión social para las y los jóvenes del Distrito Federal para revertir las actuales condiciones de exclusión agravada y de ausencia de expectativas en que se encuentran.
- Construir y ejecutar el programa para la prevención y erradicación de la discriminación como un instrumento clave para garantizar que a ninguna persona grupo social le sean negados o menoscabados sus derechos por razones de género, edad, apariencia física, preferencia sexual, situación de salud, actividad laboral, lugar de residencia, origen nacional, religión, preferencia política o cualesquiera otras. El afianzamiento de una cultura de la equidad corre paralela al ejercicio del derecho a la no discriminación para todas y todos.
- Promover el derecho a la ciudad desde la perspectiva de la recuperación ciudadana de los espacios públicos y las actividades comunitarias de mejoramiento y fortalecimiento de barrios, colonias, pueblos y unidades habitacionales.
- Fortalecer, desde una perspectiva de derechos e inclusión social, las políticas y programas de asistencia social dirigidas a las personas abandonadas, en situación de calle, con enfermedades terminales o con problemas de adicciones o padecimientos psiquiátricos.
- Fortalecimiento del Sistema del Desarrollo Social del Distrito Federal que permita construir relaciones de cooperación y complementación entre el Gobierno Central y las Jefaturas Delegacionales y entre el Gobierno del Distrito Federal y las entidades federativas y municipios conurbados en materia de desarrollo social desarrollando una política sistemática de planeación participativa, coordinación intergubernamental, transparencia, y rendición de cuentas;

Las metas y acciones que se propone lograr el GDF en el período 2007-2012, se agrupan en el Programa de Desarrollo Social en cinco líneas programáticas:<sup>126</sup>

- Línea programática 1: ejercicio de los derechos sociales, combate a la desigualdad y la pobreza.
- Línea programática 2: equidad social, de género e igualdad sustantiva.
- Línea programática 3: asistencia social con perspectiva de derechos.
- Línea programática 4: participación ciudadana, recuperación de la vida pública y fortalecimiento de la cohesión social.
- Línea programática 5: desarrollo urbano incluyente y sustentabilidad con equidad.

<sup>126</sup> El detalle de los resultados esperados por línea programática se puede consultar en: Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social del Distrito Federal. Op. cit., pp. 27 a 31

El Programa de Desarrollo Social 2007-2012 es de carácter rector, estratégico, intersectorial, transversal y pluriterritorial; en él que se sintetiza la concepción de política social del Gobierno del Distrito Federal sustentada en el ejercicio pleno de los DESCA. Se trata de una política que, reconociendo los graves problemas de pobreza y desigualdad multidimensional, adopta criterios universales, combinándolos con criterios territoriales y con la identificación de grupos sociales específicos que requieren atención prioritaria. Lo anterior es consecuente con las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) –ratificado por México en 1981- y la doctrina generada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en el sentido de que deben adoptarse medidas apropiadas, expeditas, constantes, eficaces y deliberadas para la realización progresiva de los derechos de toda la población otorgando la debida atención a las personas y grupos que se encuentren en situaciones especiales de desventaja, vulnerabilidad, discriminación.

En el Programa de Desarrollo Social del D.F. se indica que la siguiente fase de la planeación de la política social será la elaboración de programas sectoriales. No obstante que en los próximos cinco años se diseñen nuevos programas o se ajusten los existentes, para el ejercicio fiscal de este año (2007) fueron publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 31 de enero del año en curso los lineamientos y mecanismos de operación de los programas de desarrollo social a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social y de la Secretaría de Salud del D.F. Nos parece importante destacar que tales lineamientos y mecanismos incluyen una sección sobre procedimientos de queja o inconformidad ciudadana, que generalmente remite a la Contraloría Interna de la dependencia que está a cargo del programa social o a la Contraloría General del GDF, y otra sección sobre mecanismos de exigibilidad, que generalmente remite a la Procuraduría Social del D.F. A continuación se enlistan los programas sociales descritos en dicha Gaceta, la cual forma parte de los anexos de esta investigación:

- Programa de becas a estudiantes de nivel medio superior, a cargo del Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal (IEMS), Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social.
- Programa de otorgamiento de estímulos económicos a talentos deportivos a cargo de la Dirección General del Instituto del Deporte.
- Programa de estímulos económicos destinado a las asociaciones deportivas que promueven o brindan atención al deporte en sus diferentes disciplinas a través de la realización de eventos, torneos o competencias, a cargo de la Dirección General del Instituto del Deporte.
- Programa protección civil y emergente a la comunidad, a cargo de la Dirección General del Instituto de Asistencia e Integración Social.
- Programa de financiamiento para la asistencia e integración social (PROFAIS) en el Distrito Federal, a cargo de la Dirección General del Instituto de Asistencia e Integración Social.
- Programa de apoyo a personas en situación de alta vulnerabilidad, a cargo del Instituto de Asistencia e Integración Social.
- Programa de libros de texto para estudiantes de escuelas secundarias públicas

del Distrito Federal 2007, a cargo de la Dirección General de Asuntos Educativos (DGAE) de la Secretaría de Desarrollo Social (SDS) del Gobierno del Distrito Federal (GDF).

- Programa de útiles escolares 2007, a cargo de la Dirección General de Asuntos Educativos de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal.
- Programa de uniformes escolares 2007 a cargo de la misma DGAE.
- Instituto de las Mujeres del Distrito Federal.
- Programa Jóvenes en impulso, a cargo del Instituto de la Juventud del Distrito Federal.
- Programa de atención a Jóvenes en situación de Riesgo a cargo del Instituto de la Juventud del D.F.
- Programa de Empleo Juvenil de Verano a cargo del Instituto de la Juventud del D.F.
- Programa de registro de nacimiento universal y gratuito derivado de las bases generales de colaboración interinstitucional y el programa de regularización fiscal por el que se condona el pago de los derechos causados. Participan: la Secretaría de Desarrollo Social de Distrito Federal, a través de la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social y de la Dirección General del Instituto de Asistencia e Integración Social; la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal; la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal por conducto de la Fiscalía del Menor y de la Fiscalía del Ministerio Público de lo Civil; la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal por conducto de la Dirección General del Registro Civil; y el Sistema de Desarrollo Integral de la Familia.
- Programa de Coinversión para el desarrollo social del Distrito Federal 2007, de la Dirección General de Equidad y Desarrollo (actualmente Dirección de Igualdad y Diversidad social)
- Programa de apoyo a pueblos originarios del Distrito Federal (2007) a cargo de la Dirección General de Equidad y Desarrollo.
- Programa de apoyo a familias consumidoras de leche LICONSA 2007, siendo la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, a través de la Subsecretaría de Participación Ciudadana, la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, y la Dirección General de Administración y el Servicio Público de Localización Telefónica, la responsable del proceso de planeación y ejecución del Programa de Apoyo a Familias Consumidoras de Leche LICONSA. Además, participará y coadyuvarán en distintas etapas del programa, personal de la Dirección de Atención a Adultos Mayores de la Secretaría de Salud del Distrito Federal; elementos y mandos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, funcionarios de la Secretaría de Gobierno y personal adscrito de la Procuraduría General de Justicia del D.F.
- Programa de Desayunos Escolares del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-DF)
- Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad, a cargo del DIF-DF
- Programa para el Rescate de Unidades Habitacionales de Interés Social, a cargo de la Procuraduría Social del D.F.
- Pensión alimentaria para adultos mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal, a cargo de la Secretaría de Salud del D.F.
- Acceso gratuito a los servicios médicos y medicamentos a las personas residentes

en el distrito federal que carecen de seguridad social laboral, a cargo de la Dirección General de servicios médicos y urgencias.

- Programa de prevención y atención de la violencia de género, del que es responsable la Secretaría de Salud del Distrito Federal.

Con respecto al marco institucional de la política de desarrollo social, la Secretaría de Desarrollo Social “es la instancia del gobierno de la Ciudad que coordina, ejecuta y evalúa las políticas, programas y acciones en materia de desarrollo social, para impulsar la universalidad, fortalecer las instituciones sociales, mejorar la calidad de los servicios, ampliar su cobertura y establecer su gratuidad.”<sup>127</sup>

Por último, cabe destacar la existencia de la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social presidida por el Jefe de Gobierno, Marcelo Ebrard e integrada por las y los titulares de las Secretarías de: 1) Desarrollo Social (con Martí Batres como Coordinador Ejecutivo), 2) de Gobierno, 3) de Desarrollo Urbano y Vivienda, 4) de Desarrollo Económico, 5) de Obras y Servicios, 6) de Salud, 7) de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, 8) de Finanzas, 9) de Medio Ambiente, 10) del Trabajo y Fomento al Empleo, 11) de Educación; así como por las y los titulares de la Procuraduría Social del Distrito Federal, y las Direcciones Generales de: DIF-DF, Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal, Instituto de la Juventud del Distrito Federal; y por último por las y los titulares de las 16 Jefaturas Delegacionales.<sup>128</sup>

### **La legislación en materia social en el Distrito Federal**

La expedición y/o modernización de diversos ordenamientos jurídicos del D.F. a partir de 1997, ha sido crucial para la realización de muchos de los programas y acciones referidos anteriormente.

El marco legal del Distrito Federal en materia social es uno de los más avanzados del país en cuanto a reconocimiento y protección de derechos sociales. “En el Distrito Federal están vigentes 33 leyes aprobadas por la ALDF [que] hacen referencia al ejercicio de los derechos básicos de todas y todos los ciudadanos: a la educación, a la vivienda, a la salud, a la alimentación, al desarrollo urbano incluyente, al medio ambiente sano, a la no discriminación, a la vida libre de violencia...así como los derechos específicos, a formar una sociedad de convivencia, a becas para estudiantes de educación media superior, a la pensión ciudadana para las personas adultas mayores, a los útiles escolares para estudiantes de escuelas públicas, a los libros de texto gratuitos para alumnos y alumnas de secundarias públicas, a la interrupción legal del embarazo, al pago por la prestación de servicios ambientales, al fomento a las actividades de las organizaciones civiles, y a la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas.”<sup>129</sup> Asimismo, se reconocen los derechos de las mujeres, de las y los jóvenes, de las y los niños, de las personas con discapacidad, y los derechos de las personas adultas mayores.

Desde hace dos años, la política social entró en un “proceso creciente de institucionalización de derechos...Su punto de arranque es la conversión del Programa de Adultos

<sup>127</sup> [www.sds.df.gob.mx/sector/lineas.htm](http://www.sds.df.gob.mx/sector/lineas.htm)

<sup>128</sup> Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social del Distrito Federal, Op. cit., pp. 38 y 39.

<sup>129</sup> Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social del Distrito Federal, Op. cit., p.10

Mayores en el derecho a la pensión ciudadana y a partir de ahí hemos tenido un proceso legislativo en el cual los programas se van convirtiendo en derechos..."<sup>130</sup> La importancia de este radica en que "en la medida que tengamos derechos universales, asfixiamos cualquier conducta discriminatoria, proselitista o clientelar...la conversión de programas en derechos es fundamental no sólo por la permanencia o la continuidad que puedan tener en siguientes administraciones, sino por el hecho de que empiezan a ser herramientas exigibles, no condicionables políticamente, sino universales, para toda la población."<sup>131</sup> En materia reglamentaria también hay avances relevantes, destacando el reglamento de la Ley de Desarrollo Social del D.F., "que profundiza, precisa y aclara el sentido de la perspectiva DESCA en el marco de la política social."<sup>132</sup>

En el Año 2000 se expidieron diversos ordenamientos que tienden a fortalecer la política social, tales como: las Leyes de Desarrollo Social, Asistencia e Integración Social, Derechos de las Niñas y los Niños, Derechos de las Personas Adultas Mayores, Educación, Fomento a las Actividades de Desarrollo Social, y De las y los Jóvenes. En los años siguientes se expidieron otros ordenamientos para regular diversos aspectos del desarrollo social, tales como la Ley del Instituto de las Mujeres (2002) y las relativas a los derechos a la pensión alimentaria de los adultos mayores de setenta años (2003); a útiles escolares para alumnos residentes en el Distrito Federal inscritos en escuelas públicas en niveles de preescolar, primaria y secundaria (2004); a contar con una beca para jóvenes residentes en el Distrito Federal que estudien en los planteles de educación media superior y superior del Gobierno del Distrito Federal (2004); al acceso gratuito a servicios médicos y medicamentos (2006), así como las Leyes de Participación Ciudadana (2004) y para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal(2006), entre otras. En los anexos de esta investigación se incluye el texto de las principales leyes en materia social.<sup>133</sup>

No obstante la importancia de cada una de estas leyes, la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal merece una mención especial como soporte de la política de desarrollo social en el D.F.<sup>134</sup> En el artículo 1 de esta ley se incluyen dentro de sus objetivos: el cumplimiento, a través del Gobierno del Distrito Federal, de la responsabilidad social del Estado para que los habitantes de la propia entidad federativa puedan gozar plenamente de sus derechos sociales universales (principalmente alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo, infraestructura social), así como garantizar su exigibilidad; disminuir la desigualdad social; integrar las políticas y programas contra la pobreza; fomentar y propiciar la participación social en la formulación, desarrollo y evaluación de la política social; fomentar la equidad de género y la superación de todas las formas de discriminación, violencia y abuso de las relaciones entre las personas, entre otras cuestiones. Asimismo la

<sup>130</sup> Transcripción de la entrevista realizada por DECA Equipo Pueblo A.C. al Lic. Pablo Yáñez, asesor del Secretario de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal, el 22 de octubre de 2007. Mimeo.

<sup>131</sup> Ídem.

<sup>132</sup> Ídem.

<sup>133</sup> Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal. La política Social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006...Op.cit., apartado 1.6 sobre la reforma jurídica para el desarrollo social en el Distrito Federal, pp. 57 y 58.

<sup>134</sup> Este análisis de la Ley de Desarrollo Social del D.F. está basado en el apartado 1.6 sobre la reforma jurídica para el desarrollo social en el Distrito Federal de: Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal. La política Social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006...Op.cit., pp. 58 y 59.

ley establece los principios fundamentales de universalidad y exigibilidad de los derechos sociales, que significan lo siguiente:

-Por el principio de universalidad, la política de desarrollo social debe dirigirse a todos los habitantes del Distrito Federal, e implica garantizarles el acceso y la posibilidad de ejercer sus derechos sociales fundamentales (salud, alimentación, educación, empleo, vivienda y deporte, entre otros); así como el uso y disfrute de los bienes urbanos y la mejora permanente de su calidad de vida.

-Por el principio de exigibilidad, la Ley establece el derecho de los habitantes del Distrito Federal a exigir progresivamente sus derechos sociales, “en el marco de las diferentes políticas y programas y de la disposición presupuestal con que se cuente”, de conformidad con las disposiciones jurídicas que correspondan.

Otro de los principios importantes previstos en la Ley de Desarrollo Social del D.F. es el reconocimiento del derecho y responsabilidad que tiene la sociedad civil a participar en la formulación, ejecución y evaluación de los distintos programas de desarrollo social que prevé la legislación vigente en el Distrito Federal. La propia Ley establece diversos mecanismos para que se lleve a cabo esa participación, como son los consejos de desarrollo social, la creación de fondos de desarrollo social, los programas de coinversión, la evaluación de la política social y la denuncia ciudadana. El desafío actual en torno a la Ley de Desarrollo Social es su necesaria armonización con otras leyes y disposiciones reglamentarias en materia de desarrollo social.

Por último destacaremos algunos de los ordenamientos jurídicos que han institucionalizado los programas y acciones del Gobierno del Distrito Federal para garantizar la universalidad y exigibilidad de los derechos sociales:<sup>135</sup>

**Ley que establece el derecho al acceso gratuito a los servicios médicos y medicamentos a las personas residentes en el Distrito Federal que carecen de seguridad social laboral.** Esta Ley, publicada el 22 de mayo de 2006 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, se enmarca en el derecho de las personas a la protección a la salud, previsto en el artículo 4o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y reconocido en el Distrito Federal por el Estatuto de Gobierno. La Secretaría de Salud del GDF será la autoridad encargada de garantizar la aplicación de la ley. El Jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, están obligados, en sus respectivas competencias, a considerar en el presupuesto anual de egresos, los recursos suficientes para aplicar la ley, señalándose que no podrán ser menores a los aprobados en el año anterior, más el índice inflacionario respectivo.

A partir del reconocimiento legal del derecho de las personas a la educación, así como de los derechos que les corresponden a las niñas, niños y jóvenes, el 27 de enero de 2004 se expidieron las **Leyes que establecen el derecho a recibir un paquete de útiles escolares, y el derecho, a contar con una beca para la realización de estudios de educación media y superior.** En el primer caso, se otorga el derecho a recibir gratuita-

<sup>135</sup> El análisis de estas leyes está basado en el apartado 1.6 sobre la reforma jurídica para el desarrollo social en el Distrito Federal de: Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal. La política Social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006...Op.cit., pp. 60 a 62.

mente por cada ciclo escolar, un paquete de útiles a todos los alumnos residentes en el Distrito Federal, inscritos en las escuelas públicas de la propia entidad federativa, en los niveles preescolar, primaria y secundaria en el sistema escolarizado. El paquete de útiles corresponderá a la lista oficial aprobada por la Secretaría de Educación Pública. Por otro lado, el derecho a contar con una beca para estudios de educación media y superior, se reconoce a favor de los jóvenes residentes en el Distrito Federal, que cursen sus estudios en los planteles del Gobierno del Distrito Federal. De acuerdo con lo dispuesto en la Ley respectiva, la beca la otorgarán las propias instituciones y no podrá ser menor a medio salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal. En ambos casos, las Leyes prevén la obligación del Ejecutivo y del legislativo de prever en los presupuestos anuales de egresos, los recursos necesarios para el cumplimiento de sus previsiones.

Con el propósito de propiciar que los adultos mayores tengan la posibilidad de disfrutar de uno de los derechos que se les otorgan en la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal, en particular a tener acceso a los satisfactores necesarios para su atención integral (alimentos, bienes, servicios y condiciones humanas y materiales adecuadas), el 18 de noviembre del año 2003 se expidió la **Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, residentes en el Distrito Federal**. En dicho ordenamiento se establece que la pensión diaria que se otorgará a los adultos mayores de setenta años corresponderá a una cantidad no menor a la mitad del salario mínimo vigente en el Distrito Federal. Además, al igual que en los casos anteriores, se prevé que tanto el Jefe de Gobierno como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán garantizar que en los presupuestos de egresos anuales, se destinen los recursos necesarios para llevar a cabo la aplicación de la Ley.

En relación con el reconocimiento y protección de los derechos sociales, desde la perspectiva de la emisión de regulaciones concretas, destaca la emisión de tres ordenamientos jurídicos: las **Leyes de los Derechos de las Niñas y Niños y de las Personas Adultas Mayores, así como de las y los Jóvenes**, mismas que fueron publicadas respectivamente en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, los días 31 de enero, 7 de marzo y 25 de julio, en todos los casos del año 2000. En los tres casos y en términos generales, los ordenamientos están orientados a garantizar y promover el respeto y ejercicio de los derechos que les corresponde a los sujetos a quienes van dirigidos; además, se incluyen los derechos específicos que en cada caso se promoverán y garantizarán a través de diversas acciones y programas gubernamentales y que constituyen el marco de referencia para la exigibilidad de los derechos sociales involucrados. Dentro de esos derechos destacan los siguientes: a la vida, a la integridad y dignidad; a la no discriminación; a una vida libre de violencia; al respeto en su persona, integridad física, psicoemocional y sexual; a recibir protección de sus familiares; a la identidad, certeza jurídica y familia; a la salud y alimentación; al trabajo; a la educación, a la recreación y deporte, a la información y participación; y a la asistencia social. Además, en los tres ordenamientos se incluyen reglas relativas a las obligaciones de autoridades y particulares para la protección de los derechos sociales específicos, así como regulaciones para la organización y funcionamiento de consejos consultivos o asesores en donde participan representantes de organizaciones sociales, privadas y públicas cuyas funciones o atribuciones se relacionen con la aplicación de la normatividad.

### **Conclusiones**

El grado en que los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales son disfrutados por la población del Distrito Federal es muy desigual. Sin embargo, destacan los avances en el reconocimiento de los DESCA en la Ciudad de México tanto en leyes como programas, siendo el denominador común el enfoque de derechos universales.

La política social del Gobierno del Distrito Federal combina criterios universales, territoriales e identifica los grupos sociales que requieren atención especial, pero esta priorización no implica el descuido de la población general. Lo anterior se apega al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y a la doctrina generada por el Comité de DESC de las Naciones Unidas, en el sentido de que deben adoptarse medidas apropiadas, expeditas, constantes, eficaces y deliberadas para la realización progresiva de los derechos humanos de toda la población, otorgando la debida atención a las personas y grupos que se encuentren en situaciones especiales de desventaja, vulnerabilidad, o discriminación.

No obstante, para garantizar el pleno disfrute de los DESCA en la Ciudad de México, es necesario que no sólo la legislación y las políticas públicas continúen evolucionando y perfeccionándose conforme a los estándares más altos de protección de los derechos humanos, sino que en la práctica, se fortalezca y generalice la cultura de integralidad de los derechos humanos y también se eliminen los obstáculos estructurales para el acceso a la justicia.



### Fuentes consultadas

- Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social del Distrito Federal. Ciudad con equidad, incluyente y participativa. Programa de Desarrollo Social 2007-2012.. Ciudad de México, diciembre de 2007.
- Gobierno del Distrito Federal. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (2007-2012).
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Instrumentos Internacionales de Protección de Derechos Humanos. IIDH, Comisión de la Unión Europea, 1999.
- Memoria del Foro “Pobreza Urbana, Pobreza Ignorada”. DECA Equipo Pueblo A.C., México, 2002.
- Naciones Unidas. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No 3 sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes del PIDESC (E/1991/23, 14 de diciembre de 1990).
- Naciones Unidas. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No 9 sobre la aplicación interna del PIDESC (E/1999/22).
- Naciones Unidas. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Pronunciamiento sobre la Pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado por el Comité durante su 25 período de sesiones (E/C.12/2001/10, mayo de 2001).
- Naciones Unidas. Folleto Informativo No 16 (Rev. 1) sobre el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe sobre Desarrollo Humano 2000.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe sobre Desarrollo Humano México 2004. El reto para el desarrollo local.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe sobre Desarrollo Humano México 2002.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Indicadores de los enfoques del desarrollo basados en los derechos humanos en la programación del PNUD. Guía para Usuarios, Borrador final, 24 de marzo de 2006.
- Sandoval Terán, Areli. Los derechos económicos, sociales y culturales. Una revisión del contenido esencial y de las obligaciones del Estado. DECA Equipo Pueblo/ALOP. México, 2001.
- Sandoval Terán, Areli. Comprendiendo los derechos económicos, sociales y culturales. DECA Equipo Pueblo A.C., México, diciembre 2007.
- Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal. La política Social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006: una valoración general.
- Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal. Política Social del Gobierno del Distrito Federal 1998-2000. Documento Marco. Ciudad de México, diciembre de 1998.