



**INFORME DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL  
SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS  
ECONÓMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y  
AMBIENTALES EN MÉXICO  
(1997-2006)**

**INFORME ALTERNATIVO AL IV INFORME PERIÓDICO  
DEL ESTADO MEXICANO SOBRE LA APLICACIÓN DEL PIDESC**

*Se presenta al Comité de Derechos Económicos, Sociales y  
Culturales de las Naciones Unidas por parte de las organizaciones  
civiles y sociales mexicanas firmantes*

*Se adhiere la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos,  
Democracia y Desarrollo (PIDHDD)*

*Y respaldan organizaciones con estatus consultivo ante el ECOSOC:  
Habitat Internacional Coalition (HIC), Food First International Action  
Network (FIAN Internacional), Terre des Hommes- Francia, Insituto del  
Tercer Mundo-Uruguay (secretariado de Social Watch)*

MÉXICO, MARZO DE 2006

## PRESENTACION

Diversas organizaciones de la sociedad civil en México tanto de desarrollo como de derechos humanos nos coordinamos desde 1998 para la preparación y presentación de un Informe Alternativo al Tercer Informe Periódico del Estado Mexicano -cuya síntesis está disponible en la página web de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) en el documento E/C.12/1999/NGO/3- A partir del año 2000, además de continuar nuestra labor de promoción y defensa de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) en el país, nos dimos a la tarea de darle seguimiento y promover el cumplimiento de las Observaciones Finales que emitió el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité de DESC) al Estado mexicano (E/C.12/1/Add.41)

De acuerdo con el calendario del Comité de DESC, el gobierno mexicano debería haber enviado su IV Informe Periódico sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) al Comité desde junio de 2002. Preocupadas por la situación de retraso, en abril de 2003, las organizaciones del Espacio de Coordinación sobre DESC (Espacio DESC) y la coordinación del Campo de Política Social de la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia convocamos a la conformación de un grupo promotor del Informe Alternativo sobre DESCA al que se fueron sumando directa e indirectamente diversas organizaciones civiles y sociales y redes del país, en un esfuerzo colectivo consistente no sólo en la investigación y el análisis para contar con un diagnóstico actualizado que presentar al Comité de DESC, sino en un amplio proceso de sensibilización, educación, difusión e incidencia sobre estos derechos.<sup>1</sup>

El gobierno mexicano envió su Informe al Comité en diciembre de 2004 (E/C.12/4/Add.16) y el grupo de trabajo anterior al periodo de sesiones de noviembre-diciembre 2005 preparó la lista de cuestiones a México. Las organizaciones del grupo promotor enviamos en esa ocasión un documento pre-sesional exponiendo al Comité algunos motivos de preocupación y propuestas de preguntas, conforme los lineamientos para la participación de las organizaciones no gubernamentales en las actividades del Comité de DESC (E/C.12/2000/6)

Las organizaciones de la sociedad civil firmantes presentamos este Informe Alternativo al Comité de DESC en marzo de 2006 para ser considerado en ocasión del examen al Informe de México como Estado Parte del PIDESC durante su 36º período de sesiones en mayo de 2006. El Informe contiene una síntesis de la información de diagnóstico de la situación que guardan cada uno

---

<sup>1</sup> Para mayor información se puede contactar a las organizaciones civiles especializadas en cada tema conforme a los datos en la primera nota al pie de cada apartado o a la organización coordinadora del grupo promotor del Informe Alternativo: DECA Equipo Pueblo A.C.: [arelisandoval@equipopueblo.org.mx](mailto:arelisandoval@equipopueblo.org.mx), [informedesca@yahoo.com.mx](mailto:informedesca@yahoo.com.mx)

de los DESCAs en el país; motivos de preocupación por las limitaciones del marco legal, las políticas públicas o el acceso a la justicia; algunos casos de violaciones a los DESCAs; resultados del análisis de algunas de las medidas gubernamentales y legislativas adoptadas en el período de reporte, y la valoración de algunas secciones del IV Informe Periódico. Asimismo, proponemos recomendaciones específicas por derecho y tema.

En el primer apartado del Informe se incluye la declaración –de 2000 palabras– que enviamos al Comité el 15 de marzo pasado y que también se encuentra disponible en la página web de la OACNUDH en la sección sobre el 36 período de sesiones del Comité de DESC. Los apartados 2 y 3 están dedicados a ofrecer información del contexto económico y social del país, por lo que primero se abordan cuestiones de política económica, y después de política social y la situación de de pobreza. Enseguida se encuentran los apartados por derecho conforme a los siguientes artículos del PIDESC:

- Derecho a la libre determinación (artículo 1)
- Derecho a la igualdad entre hombres y mujeres (artículo 3)
- Derecho al trabajo (artículo 6)
- Derecho a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo (artículo 7)
- Derechos sindicales (artículo 8)
- Derecho a la seguridad social (artículo 9)
- Derecho a la protección y asistencia a la familia con énfasis en derechos de la infancia (artículo 10, párrafos 1 y 3)
- Derecho a la protección y asistencia a la familia con énfasis en protección a la maternidad (artículo 10 párrafo 2)
- Derecho a la alimentación (artículo 11)
- Derecho a la vivienda (artículo 11 párrafo 1)
- Derecho a la salud (artículo 12)
- Derecho a un medio ambiente sano (artículo 12, párrafo 2, inciso b)
- Derecho a la educación (artículos 13 y 14)
- Derechos culturales (artículo 15)

Posteriormente se presentan tres apartados sobre temas de especial interés del Comité: la situación de los DESCAs en Chiapas, el Presupuesto Público, la situación de los derechos de los migrantes. Por su importancia, también hemos incluido un apartado sobre el balance que hacemos las organizaciones civiles del componente sobre DESCAs del proceso y contenidos del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México y del Programa Nacional de Derechos Humanos elaborados durante la segunda fase del Acuerdo de Cooperación Técnica entre la OACNUDH y el gobierno mexicano.

## **ORGANIZACIONES FIRMANTES**

- 1) Academia Mexicana de Derechos Humanos
- 2) Alianza Mexicana por la Autodeterminación de los Pueblos (AMAP)
- 3) Asociación Internacional de Educadores para la Paz
- 4) Casa y Ciudad de la Coalición Hábitat México

- 5) Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México
- 6) Centro de Capacitación en Ecología y Salud para Campesinos/Defensoría del Derecho a la Salud (CCES-DDS)
- 7) Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas
- 8) Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria OP
- 9) Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro PRODH)
- 10) Centro de Estudios Ecuménicos (CEE)
- 11) Centro de Estudios para el Desarrollo Rural (CESDER)
- 12) Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos (CAM)
- 13) Centro de Formación e Investigación Municipal (CEFIMAC)
- 14) Centro Fray Julián Garcés de Derechos Humanos y Desarrollo Local
- 15) Centro de Reflexión y Acción Laboral de Fomento Cultural y Educativo (CEREAL)
- 16) Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA)
- 17) Centro de Comunicación Social (CENCOS)
- 18) Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noroeste
- 19) Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH)
- 20) Comité de América Latina y el Caribe (CLADEM- México)
- 21) Comité de Defensa Popular de Zaragoza-Veracruz (CDPZ)
- 22) Comité de Superación de Jóvenes de Tabasco
- 23) Consejo de Ejidos y Comunidades Opositores a la Presa la Parota (CECOP)
- 24) Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia
- 25) Coordinadora Comunitaria Miravalle (COCOMI)
- 26) Crecer
- 27) DECA Equipo Pueblo
- 28) Desarrollo Integral Autogestionario – Equipo Pueblo Morelos
- 29) El Barzón Movimiento Jurídico Nacional
- 30) Elige-Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos (ELIGE)
- 31) Enlace, Comunicación y Capacitación (Enlace-Chiapas)
- 32) Espacio de Coordinación de Organizaciones Civiles sobre DESC (Espacio DESC-capítulo mexicano de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo)
- 33) FIAN Sección México
- 34) Foro para el Desarrollo Sustentable - Chiapas
- 35) Frente Democrático Campesino de Chihuahua
- 36) FUNDAR-Centro de Análisis e Investigación (FUNDAR)
- 37) Iniciativas para la Identidad y la Inclusión (INICIA)
- 38) Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC)
- 39) Liga Mexicana de Defensa de los Derechos Humanos (LIMEDDH)
- 40) Movimiento Ciudadano por la Democracia (MCD)
- 41) Oficina para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC-AL)
- 42) Podemos
- 43) Promoción y Capacitación en los Derechos Económicos y Sociales de las Mujeres (PROCADESC)

- 44) Radar – Colectivo de Estudios Alternativos en Derecho
- 45) Red de la Asociación Internacional de Educadores para la Paz de América Latina
- 46) Red de Profesores e Investigadores de Derechos Humanos de México
- 47) Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC)
- 48) Red Mexicana de Investigadores sobre Sociedad Civil (REMISOC)
- 49) Red por los Derechos de la Infancia en México
- 50) Salud Integral para la Mujer (SIPAM)
- 51) Seminario de Derechos Emergentes y nuevas tecnologías de la EMISE- Instituto Politécnico Nacional
- 52) Seminario de Desarrollo Regional y Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Guerrero
- 53) Seminario de Formación Docente en Derechos Humanos de la Universidad de Occidente
- 54) Servicios para una Educación Alternativa (EDUCA)
- 55) Sin Fronteras
- 56) Unión Campesina Emiliano Zapata Vive (UCEZ VIVE)
- 57) Unión de Colonos de San Miguel Teotongo

#### **ORGANIZACIONES QUE SE ADHIEREN**

- 58) Comité de América Latina y el Caribe (CLADEM- Regional)
- 59) Food First International Action Network (FIAN Internacional)
- 60) Habitat Internacional Coalition (HIC)
- 61) Instituto del Tercer Mundo-Uruguay (secretariado de Social Watch)
- 62) Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD)
- 63) Social Watch Internacional
- 64) Terre des Hommes- Francia

**Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**  
**36º período de sesiones**  
**Declaración de las organizaciones civiles y sociales mexicanas que**  
**presentan**  
**el Informe Alternativo al IV Informe Periódico del Estado mexicano<sup>2</sup>**

***-Declaración presentada con el respaldo de Habitat International  
Coalition, organización internacional con estatus consultivo ante el  
ECOSOC y el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez,  
organización mexicana con estatus consultivo Roster-***

1. Preocupadas por la situación que guardan los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) de millones de personas en México, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) firmantes del Informe Alternativo al IV Informe Periódico del Estado mexicano presentamos esta declaración al Comité de DESC en ocasión de su 36º período de sesiones.
2. El gobierno mexicano presenta su IV Informe Periódico (E/C.12/4/Add.16) con casi tres años de retraso. El Comité debería solicitarle al Estado mexicano cumplir en adelante con esta obligación a tiempo, para la atención oportuna de sus observaciones y recomendaciones, y subrayar aquellas que son factibles de cumplir antes del cambio de gobierno en diciembre 2006.

**A. Entorno desfavorable y obstáculos estructurales**

3. Las elecciones federales de 2000 terminaron con 71 años continuos de gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI), sin duda un paso fundamental para el proceso de transición a la democracia en nuestro país. No obstante, llamamos la atención del Comité al hecho de que la apertura política sin revisión ni debate profundos sobre el modelo de desarrollo económico y social vigente en nuestro país desde hace más de veinte años, resulta insuficiente para lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y la realización de los derechos humanos.
4. No se han adoptado las medidas necesarias ni para generar el entorno favorable para la realización de los DESC ni para superar algunos de los obstáculos estructurales denunciados por las OSC e identificados por el Comité anteriormente. Como expresamos al Grupo de Trabajo pre-sesional (noviembre de 2005) el modelo de apertura de la economía al mercado externo y la promoción de la inversión extranjera en México no han sido socialmente responsables. Las condiciones aplicadas a los créditos de organismos financieros internacionales junto a los tratados comerciales y acuerdos de inversión siguen determinando las políticas y programas económicos, la desregulación de sectores y la consecuente mercantilización de servicios básicos asociados al acceso a los DESC, e

---

<sup>2</sup> Por razón de espacio no se enlistan las organizaciones que suscriben la presente declaración. Para mayor información: [informedesca@yahoo.com.mx](mailto:informedesca@yahoo.com.mx)

impactando negativamente en los niveles de desigualdad y concentración del ingreso.

5. Como lo reconoció el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos elaborado por la representación de la OACNUDH en México en 2003 (página 74), veinte años de desmantelamiento del Estado, de privatización de las empresas públicas, de apertura del mercado, de control inflacionario, de presupuestos equilibrados, de disponibilidad insuficiente y volátil de crédito, de competencia desleal a los productores nacionales, de eliminación de subsidios, de contención salarial y de desregulación de mercados, entre las políticas económicas más destacadas, han determinado cambios en la estructura productiva del país que ha tenido profundas repercusiones en los niveles de vida y de los DESCAs de las personas y sus familias.

#### B. Procesos de interlocución gobierno-sociedad civil

6. Las OSC hemos impulsado la apertura de espacios de participación en el diseño de políticas públicas y legislación; fruto de este esfuerzo fue la apertura en 2001 de una Mesa sobre DESC dentro del Mecanismo de Diálogo de la Comisión Intersecretarial para la atención de los compromisos internacionales de México en materia de derechos humanos.
7. Asimismo, propusimos reformar el decreto de creación de la Comisión Intersecretarial para incorporar a las Secretarías del gabinete social y económico por su alta responsabilidad en materia de DESCAs. Sin embargo, la actual Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos incluye a las Secretarías de Desarrollo, Educación, Salud, y Medio Ambiente, pero sólo considera invitados permanentes, con voz pero sin voto, a las Secretarías de Economía, Hacienda y Trabajo.
8. Respecto al proceso de elaboración del IV Informe Periódico, la Secretaría de Relaciones Exteriores (S.R.E.) envió en agosto de 2004 un primer borrador del informe elaborado por su consultor a las organizaciones de la Subcomisión DESC de la citada Comisión intersecretarial, citando a una reunión de análisis para dos días después, por lo que no estuvimos en condiciones de emitir comentarios. Sobre un segundo borrador enviado posteriormente, 35 organizaciones enviamos una carta expresando preocupación por la falta de información sobre temas sustantivos, la falta de valoración cualitativa de las acciones gubernamentales y de sus impactos, la insuficiente identificación de problemas y obstáculos para el acceso y disfrute de los diversos derechos, entre otros. Nuestros comentarios fueron citados en los párrafos 1240 y 1241 del IV Informe dando a entender que el gobierno recibió aportaciones de cada organización. Deseamos subrayar que esto no es exacto y que tampoco compartimos la aseveración del párrafo 1239 respecto a que se abrió el espacio necesario para la emisión de observaciones.
9. Diversas OSC también participamos en el marco del Acuerdo de Cooperación Técnica entre la OACNUDH y el gobierno en la elaboración del Diagnóstico e hicimos propuestas para el Programa Nacional de

### C. Principales motivos de preocupación

10. Reducir la brecha de la desigualdad es uno de los retos que México enfrenta en materia de acceso a los DESCAs. El informe de Avance 2005 del gobierno mexicano sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio reconoce que basta con desagregar la información por espacio geográfico, sexo o grupo étnico para obtener no sólo grados de avance distintos, sino también resultados muy distantes entre sí. Por ello, muchos de los logros conseguidos aún no son equitativos para toda la población, lo que muestra que la desigualdad y el rezago persisten como los problemas sustantivos del desarrollo de México.
11. El Informe sobre Desarrollo Humano México 2004 elaborado por el PNUD explica que la desigualdad nacional en los niveles del Índice de Desarrollo Humano (IDH) se debe tanto a diferencias entre como dentro de las entidades federativas. Las que presentan los IDH más bajos son: Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Veracruz, Hidalgo, Zacatecas, Puebla, Tlaxcala, Nayarit, Guanajuato, Tabasco y San Luis Potosí, zonas con alta concentración de población campesina y/o indígena, que a su vez expulsan mano de obra a los Estados Unidos; hombres, mujeres y niños - migrantes internos y externos- que padecen discriminación y otras violaciones a sus derechos humanos.
12. La situación en Chiapas y otras entidades federativas sigue siendo sumamente grave, y las medidas gubernamentales ineficientes e inapropiadas. El gobierno destaca el Programa Oportunidades dirigido a la población en extrema pobreza, mientras estudios y evaluaciones externas han demostrado que los programas focalizados tienen graves errores de inclusión de beneficiarios, y efectos adversos en las relaciones sociales (divisiones y desintegración de redes sociales) Asimismo, la presencia militar y paramilitar en Chiapas sigue siendo preocupante.
13. No obstante los numerosos programas sociales de la Estrategia Contigo descritos por el gobierno, mientras no exista voluntad política para revisar y reorientar la política económica y la política social con un enfoque basado en los derechos humanos, la pobreza, la desigualdad y la exclusión seguirán representando negaciones sistemáticas de los DESCAs para más de la mitad de la población mexicana que vive en estas condiciones.
14. Respecto al contenido del IV Informe nos parece grave la omisión de información sobre la situación del derecho a la libre determinación en

15. El acceso a la justicia en materia de DESCAs también es muy limitado. Es fundamental un verdadero proceso de armonización del derecho interno con el derecho internacional de los derechos humanos. Desde hace más de 10 años, las OSC demandamos que se eleve a rango constitucional el derecho humano a alimentarse y que se ratifiquen diversos Convenios de la OIT. Un marco jurídico apropiado favorecería el diseño y aplicación de políticas públicas adecuadas y efectivas. Asimismo, es urgente que el Estado garantice los recursos jurídicos apropiados para la justiciabilidad de todos los derechos humanos.
16. Denunciamos también una serie de medidas regresivas que resultan violatorias a diversas disposiciones del Pacto y sobre las cuales el gobierno omite información al Comité. Por ejemplo, los recortes al gasto en seguridad social y las reformas legislativas en la materia han generado: reducción en el número de trabajadores asalariados que cuentan con seguridad social, limitaciones en el acceso a este derecho para trabajadores asalariados y no asalariados, deficiencia en los servicios que prestan las instituciones públicas, mientras se favorece a las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro (AFORES) que cobran comisiones por apertura y manejo de cuentas de cada uno de los trabajadores inscritos en el sistema de pensiones privatizado.
17. En materia presupuestal se han venido destinando cada vez menores recursos en educación, por ejemplo la educación bilingüe y multicultural ha sufrido drásticos recortes entre 2002 y 2005. Asimismo, es constante el sub-ejercicio del presupuesto aprobado en materia social, destacando el Programa Oportunidades que durante el periodo 2001-2004 dejó de ejercer recursos cercanos a los 2 mil millones de pesos. En contraste, las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Defensa Nacional, Relaciones Exteriores y Gobernación han sobre-ejercido recursos. No se justifica la constante referencia del gobierno a la escasez de recursos ni su incumplimiento a la obligación de destinar hasta el máximo de los recursos de que disponga a favor de los derechos del PIDESC.

#### D. Conclusiones

18. Consideramos que el IV informe periódico de México no proporciona al Comité toda la información sobre obstáculos y retrocesos. Concentrarse principalmente en los progresos es una omisión grave con lo que también desaprovecha la oportunidad de asesoría que ofrece el diálogo constructivo con el Comité de DESC.

19. No compartimos las valoraciones que hace el gobierno en la sección sobre cumplimiento de las recomendaciones del Comité (párrafos 935 a 1238) Sigue pendiente, por ejemplo, la protección a las mujeres trabajadoras en la maquila, el acceso físico y económico a vivienda adecuada (y la fiscalización de la construcción privada, arena de corrupción), la disminución de la mortalidad femenina a causa del aborto ilegal, la debida atención a la infancia en situación de calle.
20. Resulta preocupante que a pesar del tiempo transcurrido el Estado mexicano no haya atendido satisfactoriamente todas las observaciones y recomendaciones de 1999 (E/C.12/1/Add.41), incluyendo algunas que fueron emitidas por primera vez desde 1993 (E/C.12/1993/16)
21. Finalmente, hacemos un respetuoso llamado al Comité de DESC para que tome en consideración la información, motivos de preocupación y recomendaciones que presentamos en el Informe Alternativo e inste al Estado mexicano a atender adecuadamente sus obligaciones en materia de DESC. De eso depende en gran medida la vida y el bienestar de millones de personas en nuestro país.

## LA POLÍTICA ECONÓMICA EN MÉXICO Y SU IMPACTO EN LOS DERECHOS HUMANOS<sup>3</sup>

### 1. Efectos de las políticas de ajuste estructural en el disfrute de los DESCAs

Desde el Informe Alternativo sobre la Situación de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) en México presentado ante el Comité DESC de Naciones Unidas en 1999, las organizaciones civiles, sociales y redes mexicanas denunciábamos los impactos negativos que las políticas económicas de ajuste estructural (PAE)<sup>4</sup> aplicadas en el país desde la década de los ochenta causaban en las condiciones de vida de diversos sectores de población. Señalamos que las prioridades de dichas políticas son, entre otras, la estabilidad de los indicadores macroeconómicos aún a costa de las restricciones salariales, el adelgazamiento del Estado (privatizaciones) y la liberalización del comercio y las inversiones, que han profundizado las desigualdades económicas y sociales en la población.<sup>5</sup>

Cuatro años después, en 2003, los impactos de la política económica en los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) también fueron reconocidos por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) en el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México (en adelante, Diagnóstico nacional) dentro del capítulo 4 sobre DESCAs, secciones 4.1.1 sobre el contexto de la globalización y 4.2.5 sobre los obstáculos estructurales para el disfrute del derecho a un nivel de vida adecuado.<sup>6</sup>

El Diagnóstico nacional describe como el modelo de globalización de la economía de mercado se ha venido impulsando mediante las condicionantes establecidas en los acuerdos de los países en desarrollo de todo el mundo con organismos financieros internacionales y en los acuerdos de libre comercio; condicionantes que han exigido la eliminación de subsidios a la producción, privatización de empresas de propiedad estatal –incluyendo a las estratégicas para el desarrollo. También se promovieron reformas para reducir la propiedad social de tierras y recursos naturales con el propósito de incorporarlos a los mercados. El cambio de paradigma económico en México significó el paso de una economía volcada hacia el mercado interno -cuyo motor principal de crecimiento era la inversión y el ahorro públicos- a una economía abierta a partir de un modelo maquilador orientado a la exportación, con énfasis en la inversión privada nacional y extranjera y la reducción sustancial de la intervención del Estado en la economía. El resultado de la apertura indiscriminada fue el rompimiento de encadenamientos productivos internos por la incapacidad de competir y la profundización de la histórica dependencia externa de México.

---

<sup>3</sup> Este apartado sobre política económica fue elaborado por Domitille Delaplace –responsable de Banca Multilateral y Derechos Humanos-, Norma Castañeda –responsable de libre comercio y derechos humanos- y Areli Sandoval –coordinadora y responsable de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales- del Programa Diplomacia Ciudadana de DECA Equipo Pueblo, A.C. [www.equipopueblo.org.mx](http://www.equipopueblo.org.mx)

<sup>4</sup> Las PAE son un conjunto de medidas de política económica, monetaria, financiera y comercial tendientes a operar una reestructuración profunda de las economías en desarrollo hacia el libre mercado.

<sup>5</sup> Para más información sobre dicho Informe consultar E/C.12/1999/NGO/3 en [www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch). Asimismo, es importante resaltar que los efectos de las políticas económicas en el disfrute de los DESCAs en el contexto de la globalización o mundialización han sido abordados en pronunciamientos, declaraciones y resoluciones que el sistema universal de protección de los derechos humanos ha emitido respecto a las políticas de ajuste estructural, la deuda externa, las inversiones y el libre comercio (ver los siguientes documentos: E/C.12/1999/9; E/CN.4/Sub.2/2000/13; E/CN.4/Sub.2/2003/9; E/CN.4/2002/54, en el sitio web [www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch))

<sup>6</sup> OACNUDH en México. Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México. Mundi-Prensa México, 2003, pp. 62-64 y 73-74. Para más información sobre el Diagnóstico y la participación de organizaciones civiles y sociales en él ver el apartado especial sobre Diagnóstico y Programa Nacional de Derechos Humanos de este Informe Alternativo.

Como consecuencia de la privatización de empresas del Estado “bajaron los ingresos medios de los trabajadores del sector público, aumentó la presencia de relaciones precarias de trabajo y [...] se fue generando una modificación fundamental en la conducta de las autoridades laborales...pasaron a jugar un papel de contención de las demandas y toleraron las violaciones de los derechos humanos laborales. Contuvieron de manera autoritaria el aumento de los salarios directos, limitaron el derecho de huelga y protegieron y alentaron el control sindical ejercido por las viejas centrales y confederaciones obreras.”<sup>7</sup>

En cuanto a los obstáculos estructurales reconocidos en el Diagnóstico de la OACNUDH, destacan:

- El modelo de apertura de la economía al mercado externo y promoción de la inversión extranjera desatado a partir de 1985 ha incumplido con las metas de reactivación del crecimiento económico sostenido del país y su aplicación no ha sido socialmente responsable.
- Un desmantelamiento sostenido de instituciones que apoyaban la producción y el consumo de los pequeños productores campesinos de granos y oleaginosas, en tanto la apertura al ingreso de importaciones masivas de esos productos crea una peligrosa dependencia alimentaria y acentúa el empobrecimiento rural.
- Las condiciones que se han aceptado en acuerdos y convenios con los organismos financieros internacionales y en los acuerdos y tratados de libre comercio acotan los márgenes de actuación del gobierno para una definición autónoma de política económica y social y subordinan las políticas y programas sociales a acuerdos económicos de libre mercado.
- Veinte años de desmantelamiento del Estado, privatización de las empresas públicas, apertura del mercado, control inflacionario, presupuestos equilibrados, disponibilidad insuficiente y volátil de crédito, competencia desleal a los productores nacionales, eliminación de subsidios, contención salarial y desregulación de mercados - entre las políticas económicas más destacadas - han determinado cambios en la estructura productiva del país que ha tenido profundas repercusiones en los niveles de vida y en los derechos económicos, sociales y culturales de individuos y familias.

No obstante la gravedad de los impactos sociales de este tipo de políticas, el gobierno del Presidente Vicente Fox (2000-2006) les ha dado continuidad profundizado el modelo económico de apertura sin considerar sus profundas repercusiones en las condiciones de vida y los derechos humanos de las personas y sus familias.

## **2. Recomendaciones internacionales al Estado mexicano para proteger los derechos humanos en el contexto económico**

A partir del examen del Comité de DESC al Tercer Informe Periódico de México (E/1994/104/Add.41) y la consideración del Informe Alternativo, el Comité llamó la atención del Estado sobre problemas derivados de las políticas económicas, destacando los siguientes motivos de preocupación en sus Observaciones Finales de 1999 (E/C.12/1/Add.41):

---

<sup>7</sup> OACNUDH, Op. Cit. p. 64

El Comité lamenta que, a pesar del positivo crecimiento de los indicadores macroeconómicos en México, especialmente la marcada baja del nivel de la inflación, la Comisión Nacional de Salario Mínimo no ha ajustado al alza el salario mínimo [...] (párrafo 20)

Al Comité le preocupa la privatización del régimen de seguridad social, que podría privar de ciertas prestaciones a quien no pueda hacer aportaciones a una cuenta particular de pensión, como los desempleados, los subempleados, los obreros de más escasos ingresos y quien trabaja en el sector no estructurado (párrafo 24)

Las recomendaciones en materia de política económica fueron las siguientes:

El Comité pide al Estado Parte que, al negociar con instituciones financieras internacionales y aplicar programas de ajuste estructural y políticas macroeconómicas que afecten al servicio de la deuda externa, la integración en la economía mundial de mercado libre, etc., tenga en cuenta sus consecuencias para el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, en particular de los grupos más vulnerables de la sociedad (párrafo 34)

El Comité recomienda que el Estado Parte siga intensificando sus esfuerzos para aliviar cualesquiera efectos negativos que pudiera tener la aplicación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte sobre ciertos sectores vulnerables de la población (párrafo 35)

También es importante recordar que desde 1994, en las observaciones finales del Comité a México (E/C.12/1993/16) con motivo del Segundo Informe Periódico del Estado mexicano, los expertos recomendaron que el Estado parte adoptara medidas enérgicas para aliviar las consecuencias negativas que el Acuerdo de Libre Comercio entre el Canadá, los Estados Unidos y México pudiera tener para el disfrute de los derechos previstos en el Pacto (párrafo 11); asimismo, señalaron que era necesario garantizar que los programas de ajuste estructural se formularan y aplicaran de manera que ofrezcan redes de seguridad adecuada para los sectores vulnerables de la sociedad a fin de impedir el deterioro del disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales que protege el Pacto (párrafo 16).

Por su parte, el Diagnóstico de la OACNUDH establece diversas propuestas en materia de DESC, que incluyen:<sup>8</sup>

- La necesidad, a partir de legislación, de que todo convenio o acuerdo internacional que obligue a tomar una serie de acciones en materia económica, política o social o permita el acceso de terceros a los recursos y el mercado mexicano, sea sometido a pruebas detalladas y críticas por paneles de expertos y miembros de la sociedad civil, para evitar que se vulneren los derechos humanos de la población. En su caso, se obligará a adoptar medidas compensatorias del daño para los grupos o actividades afectadas, siempre que el fin último del convenio o acuerdo produzca un beneficio más duradero a un número mayor de personas al de las que se verán afectadas en forma inmediata.
- Legislar para obligar a realizar estudios de impacto social en los siguientes términos y aspectos: los proyectos de Ley del Presupuesto, con un análisis de sus efectos distributivos y en la equidad social; las propuesta de reforma tributaria, megaproyecto, firma, extensión o cambio de acuerdos o tratados

---

<sup>8</sup> OACNUDH. Op. Cit. Sección 4.1.5 propuestas generales en materia de DESC, p. 67.

comerciales y de acuerdos y convenios de cualquier tipo con los organismos financieros y de comercio internacionales.

- Revisar las políticas económica y social para ajustarlas al cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos económicos, sociales y culturales, y desarrollar mecanismos y sistemas eficientes de coordinación entre las autoridades sociales y las económicas, para promover un desarrollo con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore la distribución del mismo.
- Desarrollar marcos integrados de políticas (entre política económica y social, al interior de la social, y entre macro y meso políticas económicas y sociales) y responsabilizar a los agentes privados de los efectos que sus acciones económicas tengan en otros ámbitos de la sociedad.
- Llevar a cabo las reformas legislativas, institucionales y administrativas que permitan aumentar progresivamente los ingresos del Estado, para que éste asuma su obligación de proveer un piso básico de protección universal en materia de derechos económicos sociales y culturales. Establecer en la legislación la obligación de progresividad y su correlativa prohibición de regresividad, que significa el impedimento para realizar recortes al gasto social, tal como se prevé en la Ley de Desarrollo Social aprobada por el Senado de la República.

Asimismo, el Diagnóstico propuso al gobierno mexicano una serie de medidas para avanzar particularmente en el derecho a un nivel de vida adecuado, por ejemplo:<sup>9</sup>

- Que desarrollara la capacidad reguladora del Estado y ampliara sus atribuciones legales para evitar concentraciones de riquezas e ingresos por fallas del mercado o en los sistemas financieros. Al mismo tiempo que definiera y desarrollara políticas contra la concentración del ingreso y la riqueza.
- Que modificara la legislación y cancelara toda acción pública que contribuya a una distribución regresiva del ingreso y la riqueza, ya fuera mediante el otorgamiento de concesiones, licencias o permisos; el traslado de propiedad de empresas o subrogación de servicios del Estado; los rescates bancarios y financieros; las exenciones tributarias discrecionales; las garantías públicas a proyectos y deudas privadas; etcétera.
- Que recuperara la política de fomento y apoyo al desarrollo productivo para difundir hacia adentro del país los efectos de las exportaciones mediante la creación de encadenamientos eficientes.

Incluso, el Diagnóstico nacional propone al gobierno mexicano que promueva una agenda social internacional que obligue, entre otras cuestiones, a promover la creación de un código de conducta vinculante y obligatorio para las empresas multinacionales respecto de sus responsabilidades sociales; y a promover que los organismos financieros internacionales adopten programas y políticas para compensar el efecto de los mercados financieros, mediante la regulación adecuada y ofreciendo mayores grados de libertad para que los países adopten las políticas apropiadas.

Entre las 31 recomendaciones generales que formula el Diagnóstico nacional al gobierno mexicano, destaca la siguiente acerca de la política económica y su relación

---

<sup>9</sup> OACNUDH. Op. Cit. sección 4.2.6 Propuestas, pp. 74-76

con los derechos económicos, sociales y culturales: “Integrar de manera efectiva y verificable objetivos sociales a las políticas y decisiones económicas, para ajustarlas al cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Abrir a la discusión y participación social la política económica.”<sup>10</sup>

### 3. Impactos de la liberalización comercial y de inversiones

En su IV Informe Periódico al Comité de DESC, el Estado mexicano afirma que se ha comprometido “a conducir responsablemente una política económica que permita elevar de manera permanente el nivel y la calidad de vida de la población, no sólo en términos de alimentación, salud, educación y vivienda, sino también en aquellos aspectos culturales y de esparcimiento que en su conjunto permiten un desarrollo integral y equitativo de las personas”<sup>11</sup>. Sin embargo, al continuar las políticas que han probado su ineficacia<sup>12</sup>, y sus graves consecuencias en los DESC, el compromiso no parece ser real.

Entre los años 2000 y 2005, el Producto Interno Bruto (PIB) creció 2,6% en promedio, muy por debajo de los 5.2% del periodo 1996-1999<sup>13</sup> y del crecimiento observado durante la década de los setenta en que alcanzaba tasas promedio de hasta 6.5%. Según el propio Banco de México -el banco central- en el 2003 el crecimiento fue de 1.3%, mucho menor al que se estimaba.<sup>14</sup> La política económica no se ha traducido en un mejor desempeño de la economía mexicana y tampoco ha logrado una recuperación del empleo; basta mencionar lo que el propio Banco de México dice al respecto: “hay una reducción de la planta laboral en el sector formal de la economía como reflejo del modesto desempeño que mostró la actividad económica y, en particular, por la contracción anual que presentó la actividad manufacturera.”<sup>15</sup>

En la última década, la liberalización comercial y de las inversiones experimentó un incremento constante, favorecido por la firma de acuerdos de libre comercio bilaterales o multilaterales y las negociaciones dentro de la Organización Mundial de Comercio (OMC), que establece el marco de reglas y principios para “regular” la liberalización y expansión del comercio internacional y de las inversiones favoreciendo los derechos de los inversionistas mientras obliga a los Estados Partes a eliminar cualquier restricción al comercio. México ha sido promotor de esta estrategia en particular con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)<sup>16</sup>, el Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y México (ALCUEM), las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y más recientemente con la nueva Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), a pesar del

---

<sup>10</sup> Recomendación general número 22. OACNUDH. Op. Cit., página VIII.

<sup>11</sup> IV Informe Periódico de México sobre la aplicación del PIDESC (E/C.12/4/Add.16) 25 de febrero de 2005, párrafo 1134.

<sup>12</sup> Resumen Informe Anual 2003 del Banco de México, disponible en:

<http://www.banxico.org.mx/fBoletines/Boletines/FSBoletines.html>. Este informe señala, entre otras cuestiones que la política económica no ha cumplido con las metas de reactivación del crecimiento económico sostenido del país.

<sup>13</sup> Presidencia de la República, Quinto Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox, 2005, Anexos estadísticos, p. 193.

<sup>14</sup> Resumen Informe Anual 2003 del Banco de México. Op. Cit.

<sup>15</sup> Resumen Informe Anual 2003 del Banco de México. Op. Cit.

<sup>16</sup> No es casual que el mismo día de la entrada en vigor de este tratado comercial, 1 de enero de 1994, hiciera su primera aparición pública el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, cuyas 11 demandas principales apelaban a la falta de acceso y disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, y daban a México y al mundo un claro mensaje de cuestionamiento del modelo económico depredador que hacía falsas promesas de desarrollo. A 13 años de su entrada en vigor, los saldos del TLCAN no han sido tan positivos como señala el gobierno. (Tomado de: “Los Tratados Comerciales como instrumento de las políticas de Ajuste Estructural y su impacto en los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales”, ponencia elaborada por Norma Castañeda y Areli Sandoval del Programa Diplomacia Ciudadana de DECA Equipo Pueblo, A.C., para el Seminario sobre libre comercio y DESC organizado por PROVEA-Venezuela, 30 de Junio de 2004)

persistente déficit de la balanza comercial, la desarticulación de la planta productiva y la pérdida de soberanía y seguridad alimentaria en el país.<sup>17</sup>

Los procesos de integración económica en la actualidad entrañan diversos obstáculos para la realización de los derechos humanos, tal y como lo expusieron diversas organizaciones de Colombia, Venezuela, Canadá, Perú y México ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la audiencia sobre este tema celebrada en octubre de 2004.<sup>18</sup> Anteriormente muchos de los procesos de integración económica se enfocaron en el comercio internacional, pero la agenda se ha ampliado y ahora abarca el comercio de servicios, las compras y contratos gubernamentales, la inversión y los derechos de propiedad intelectual, lo que se ve reflejado tanto en los acuerdos de libre comercio que se han negociado en la región desde los 1990 como en los acuerdos de la OMC. Generalmente se argumenta que los resultados de los procesos de integración económica serán: mayores opciones, servicios y bienes más baratos y un incremento del crecimiento económico, contribuyendo a mediar las desigualdades económicas entre y dentro de los países parte.<sup>19</sup> No obstante, en el contexto actual persisten controversias sobre si la integración económica, particularmente en su modalidad de comercio e inversión, realmente contribuye a mejorar los niveles de vida de las poblaciones, dado el incremento de inequidad entre y dentro de los países,<sup>20</sup> así como la limitación de las capacidades de los Estados para cumplir con sus obligaciones en derechos humanos.

El Informe ante la CIDH subraya que aún cuando el derecho de los derechos humanos y el derecho mercantil internacional surgieron de forma simultánea durante la posguerra, sus caminos se han apartado completamente, por lo que en el año 2002, la Alta Comisionada elaboró el informe titulado "La liberalización del comercio de servicios y los derechos humanos" en el que analiza las consecuencias para los derechos humanos por la liberalización del comercio de servicios en el marco del Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS).<sup>21</sup> El derecho internacional de los derechos humanos enfatiza su primacía pero en los hechos empieza a prevalecer el derecho comercial sobre los derechos humanos, entre otras cuestiones, porque los tratados de libre comercio consignan casi exclusivamente los derechos de las empresas y los inversionistas y a diferencia de los tratados de derechos humanos, tienen mecanismos internacionales muy efectivos para forzar su cumplimiento. Ante esta situación, preocupan las limitaciones sobre la justiciabilidad de los derechos humanos, especialmente los económicos, sociales, culturales y ambientales. Por último, el Informe se pregunta si los Estados son los garantes y responsables de la vigencia de los derechos humanos, ¿limitar sus capacidades para regular la economía es la mejor forma de promover la vigencia de los mismos?

---

<sup>17</sup> Al respecto, las importaciones masivas de granos y oleaginosas han creado una peligrosa dependencia hacia el exterior, además de haber acentuado el empobrecimiento de la mayoría de los pobladores del campo. Sobre los impactos del libre comercio en soberanía y seguridad alimentaria, ver el apartado sobre el derecho a la alimentación de este Informe Alternativo.

<sup>18</sup> Informe sobre los derechos humanos en los procesos de integración económica en las Américas presentado en la Audiencia celebrada en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en octubre de 2004, elaborado por el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (México) en colaboración con el Centro de Investigación y Educación Popular -CINEP- (Colombia), la Coordinadora Peruana de Derechos Humanos de Perú, Derechos y Democracia (Canadá), el Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos de Venezuela (PROVEA), y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL).

<sup>19</sup> David Dollar & Aart Kraay, *Trade, Growth and Poverty*, (Comercio, Crecimiento y Pobreza), Development Research Group, The World Bank, Junio 2001; citado en: Informe sobre los derechos humanos en los procesos de integración económica en las Américas. Op. Cit.

<sup>20</sup> Joel R. Paul, "Do International Trade Institutions Contribute to Economic Growth and Development?" (¿Contribuyen las Instituciones Internacionales de Comercio al Crecimiento y Desarrollo Económico?, 44 *Virginia Journal of International Law* 285 (Otoño, 2003) ; citado en: Informe sobre los derechos humanos en los procesos de integración económica en las Américas. Op. Cit.

<sup>21</sup> ONU, Comisión de Derechos Humanos; " La liberalización del comercio de servicios y los derechos humanos. Informe de la Alta Comisionada"; E/CN.4/Sub.2/2002/9; 25 de junio de 2002.

Pasando a los resultados concretos de la apertura comercial en México, tenemos que entre 2000 y 2004 el déficit comercial se mantuvo en un nivel muy alto, ascendiendo a un promedio anual de 8 mil millones de dólares americanos<sup>22</sup> que incrementó el déficit de la cuenta corriente y el nivel de la deuda externa. La apertura comercial resultó en un incremento de las importaciones superior a las exportaciones que va provocado el desplazamiento y/o el quiebre de las empresas nacionales que no tienen la capacidad para competir con los productos extranjeros en el mercado internacional, en particular dada la falta de una política industrial y de crédito adecuadas para promover las actividades de las empresas mexicanas y en particular de las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) que representan aproximadamente el 98% del total.<sup>23</sup> En cuanto a las exportaciones, el mito de México como país exportador en crecimiento se derrumba cuando se constata que la gran mayoría de los insumos manufactureros son importados, mientras que únicamente un 15% de las exportaciones (petróleo y productos agrícolas) tienen un alto nivel de contenido nacional.<sup>24</sup> Por lo tanto, las actividades exportadoras no han provocado un efecto de encadenamiento que permita dinamizar la producción nacional y elevar el nivel de empleo e ingresos de la población.<sup>25</sup>

Por otra parte, la promoción de la inversión privada, en particular de la inversión extranjera directa (IED) constituyó el *leitmotiv* del gobierno actual. Si bien esta tendencia permite el acceso a divisas internacionales -la IED constituye la tercera fuente de divisas después de la exportación de petróleo y las remesas<sup>26</sup>- este flujo de inversiones extranjeras cada vez mayor se traduce en un desplazamiento de la planta productiva nacional y de las actividades de extracción de recursos estratégicos, en particular los naturales, hacia las empresas extranjeras y corporaciones transnacionales. En el sector exportador, alrededor del 70% de las empresas exportadoras son de propietarios de corporaciones extranjeras.<sup>27</sup> Asimismo, la IED se está orientando a proyectos de inversión en zonas estratégicas del país sin que el Estado actúe para prevenir o impedir los costos sociales o ambientales de los proyectos de inversión extranjera, como en el caso de los proyectos financiados dentro del Plan Puebla Panamá (PPP)<sup>28</sup> y otros proyectos de desarrollo regional.

El gobierno mexicano informa de que ha buscado “propiciar un entorno macroeconómico que incentive y brinde certidumbre a las decisiones de inversión de los agentes privados”<sup>29</sup>; pero los incentivos para atraer las inversiones extranjeras no se limitaron a “la prudencia y disciplina en el manejo de las finanzas públicas” como lo menciona el gobierno, sino que ha otorgado una serie de incentivos fiscales y laborales. Destacan políticas de contención salarial, flexibilización del empleo y ejercicio discrecional y parcial de la justicia laboral, todo con el propósito de mantener

---

<sup>22</sup> Presidencia de la República, Quinto Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox, 2005, Anexos estadísticos, p. 336.

<sup>23</sup> Comisión Europea. Informe Estratégico Nacional, 2000-2006, apartado 3.2.2.

<sup>24</sup> SAPRIN (Red Internacional de la Sociedad civil para la revisión participativa de las Políticas de Ajuste estructural). “Ajuste estructural – Informe SAPRIN, intermon Oxfam, España, 2005, p. 71.

<sup>25</sup> Para información de los impactos del TLCAN en México se recomienda consultar la página web de la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC), cuyos investigadores han realizado balances a tres, cinco y diez años de la entrada en vigor del Tratado: [www.rmalc.org.mx](http://www.rmalc.org.mx)

<sup>26</sup> México sigue sumamente dependiente de sus ingresos petroleros – las exportaciones petroleras fueron el primer generador de ingresos para el país - que representan 28 mil millones de dólares. Las remesas familiares equivalen hoy a 2,49 % del PIB (20 mil 35 millones de dólares en 2005. Las IED representaron 18 mil 244 millones a finales de 2004. Tomado de: Saldaña, Ivette. “IED, la tercera fuente de divisas para México.” *El Financiero*, periódico de circulación nacional, lunes 20 de febrero de 2006, p16.

<sup>27</sup> SAPRIN (Red Internacional de la Sociedad civil para la revisión participativa de las Políticas de Ajuste estructural). “Ajuste estructural – Informe SPARIN, interpón Oxfam, España 2005, p 86.

<sup>28</sup> Ver más información sobre el PPP y su impacto en los DESCA en el apartado sobre el derecho a la libre determinación, de este Informe Alternativo.

<sup>29</sup> IV Informe Periódico de México sobre la aplicación del PIDESC. Op. Cit., párrafo 1135.

la mano de obra barata como ventaja comparativa sin importar que con ello se violen los derechos humanos laborales de las y los trabajadores mexicanos.

En el Diagnóstico de la OACNUDH en México se resume con mucha claridad esta situación: “El Estado mexicano ha operado con un doble estándar: liberación y apoyo total e irrestricto a la inversión extranjera y a los grandes grupos empresariales mexicanos y contención y restricciones en el ejercicio de sus libertades y el respeto a sus derechos humanos de millones de trabajadores asalariados y productores medianos y pequeños.”<sup>30</sup>

Las mujeres trabajadoras en el sector maquila son las que más han perdido en este sentido, ellas soportan el mal trato y las condiciones que les imponen las transnacionales debido a la necesidad de mantener sus hogares. También se ha observado un aumento en las actividades informales, a las que se dedica un número creciente de mujeres, pues crece la demanda laboral provocada por la pauperización en los hogares y el acceso a un empleo estable y en condiciones equitativas y satisfactorias es muy limitado.<sup>31</sup>

Otro sector que ha salido beneficiado por la liberalización económica es el bancario; en particular a partir del TLCAN y su capítulo XIV sobre servicios financieros. De acuerdo con el informe 2005 de la Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN) las actividades de la banca privada en México, en su mayoría extranjera, son de las más rentables del mundo; en particular la banca extranjera actúa en función de los intereses de sus matrices y no apoya a los sectores clave para el crecimiento económico del país.<sup>32</sup> Asimismo, un análisis con base en datos de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) reveló que las comisiones que cobran los bancos en nuestro país llegan a ser entre tres y diez veces más caras que las que cobran las mismas instituciones bancarias a los tarjetahabientes en otros países.<sup>33</sup>

Es evidente que la promoción del libre comercio y de las inversiones extranjeras sin restricciones ha servido los intereses de grandes grupos privados extranjeros en detrimento de los intereses nacionales. Por esto y más, en materia comercial y de inversiones privadas resulta fundamental apelar a la obligación del Estado de proteger los derechos humanos ante acciones de terceros actores no estatales, que implica que el Estado debe supervisar y garantizar que entidades como las empresas privadas (nacionales y extranjeras) sean respetuosas de los derechos humanos, y en caso contrario, el Estado debe proveer mecanismos y recursos para su defensa.

#### **4. Política fiscal con tendencias regresivas**

En el ámbito fiscal, el gobierno mexicano hace referencia en el IV Informe Periódico a su “compromiso de reducir gradualmente el déficit público para alcanzar un equilibrio presupuestario [...] Estos mecanismos ya han mostrado su efectividad para alcanzar las metas fiscales, al mismo tiempo que preservan el gasto prioritario en áreas estratégicas para el desarrollo nacional como son educación, salud, igualdad de oportunidades, desarrollo rural e infraestructura.”<sup>34</sup> Lo que omite el gobierno al Comité

---

<sup>30</sup> OACNUDH. Op. Cit. p. 73.

<sup>31</sup> Ver el apartado sobre igualdad de derechos entre hombres y mujeres de este Informe Alternativo.

<sup>32</sup> González Amador, Roberto. “En México los bancos obtienen las mayores ganancias del mundo”. La Jornada, periódico de circulación nacional, México, lunes 21 de noviembre de 2005, p. 31, disponible en: [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx)

<sup>33</sup> Rodríguez, Israel. “Cobran bancos intereses por crédito 5 veces mayores a los de sus países.” La Jornada, periódico de circulación nacional, México, martes 17 de enero de 2006, disponible en: [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx)

<sup>34</sup> IV Informe Periódico de México sobre la aplicación del PIDESC. Op. Cit., párrafo 1136.

de DESC, es que los llamados candados en el presupuesto federal para evitar los recortes al gasto social en caso de que los ingresos públicos resultaran menores a lo previsto, fueron promovidos por legisladores de partidos de oposición a partir de una gran presión social. En años anteriores, el gobierno federal ha recortado el gasto social y en energía cada vez que bajaban los precios del petróleo.<sup>35</sup>

Tanto en 2001 como en 2003 el Ejecutivo federal presentó al Congreso de la Unión propuestas de Reforma Fiscal como parte de una Reforma Hacendaria, cuyo planteamiento de gravar con impuesto al valor agregado (IVA) la compra de medicinas, alimentos, transporte, colegiaturas y rentas de vivienda fue claramente regresivo en términos de derechos humanos.<sup>36</sup> Las fuerzas políticas de oposición en el Congreso, particularmente de izquierda y la presión social lograron frenar esas medidas, evidenciando la falta de perspectiva integral de derechos humanos en el gobierno así como un claro desconocimiento o desdén de sus obligaciones jurídicas adquiridas en virtud del PIDESC. Paradójicamente, el Ejecutivo Federal acusó a los legisladores de izquierda de no querer aprobar una reforma que hubiera sido supuestamente en beneficio de los más pobres.

En su Estudio Económico de México 2000, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) reconoce que las metas de política fiscal se cumplieron sin falta a través de, por ejemplo, “drásticos recortes al gasto como ocurrió en 1998...” y concluye la OCDE: “esta reducción del gasto público no ha sido gratuita, ya que ha implicado posponer o recortar programas que podrían tener altos beneficios...”<sup>37</sup>

No pretendemos negar la importancia y necesidad de una reforma en materia hacendaria en el país, sin embargo, ésta no debería entrañar ninguna medida violatoria de los DESC para resolver otros problemas. También nos preocupa mucho que el Diagnóstico de la OACNUDH –uno de los documentos base para el Programa Nacional de Derechos Humanos- no alerte debidamente sobre este tipo de propuestas regresivas y, por el contrario, aluda constantemente a la escasez de recursos, afirmando con ello que el Estado mexicano no estará en condiciones de cumplir con sus obligaciones derivadas del PIDESC mientras no se logre una reforma fiscal que le genere recursos adicionales. La crítica central no es sólo que faltó calificar el tipo de reforma tributaria que se necesitaría, sino que reprodujo el argumento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en términos de la insuficiencia de recursos para atender los problemas sociales del país.<sup>38</sup> Sin embargo, el problema radica en la definición de prioridades; en este sentido resulta muy ilustrativo el llamado “rescate bancario” a través del FOBAPROA.

Como lo señalamos en el anterior Informe Alternativo de 1999, el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) fue creado en 1997 por el gobierno federal para cubrir con recursos públicos la inminente quiebra e insolvencia de los bancos privados producto de una enorme cartera vencida a partir de la crisis financiera de 1995, los

---

<sup>35</sup> En sus Observaciones Finales a México en 1999 el Comité de DESC identificó entre los factores y dificultades que obstaculizan la aplicación del Pacto: los efectos negativos de la crisis económica de 1995 para el disfrute de los DESC de la población, “en particular los sectores más vulnerables, ya que una parte considerable de los fondos del erario público se está invirtiendo para superar los efectos de la crisis” (párrafo 12)

<sup>36</sup> Con base en los pronunciamientos del Espacio de Organizaciones Civiles sobre DESC ante dichas propuestas del Ejecutivo (mimeo 2001 y 2003) citados en: Informe Regional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD), capítulo sobre México. Coordinación y compilación: Domitille Delaplace y Areli Sandoval, DECA Equipo Pueblo, A.C., abril de 2004.

<sup>37</sup> OCDE. Estudio Económico de México 2000.

<sup>38</sup> DECA Equipo Pueblo, A.C. Documento de observaciones sobre el *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en 2003. mimeo, febrero de 2004.

fraudes y la corrupción de los dueños de los bancos, algunos políticos y funcionarios públicos, y la escasa regulación del sistema financiero. De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación (ASF), a enero de 2005 el rescate bancario ha tenido un costo total de un billón 260 mil millones de pesos<sup>39</sup> (equivalente en dólares??), desde que el gobierno propusiera en 1995 la conversión del rescate bancario en deuda pública, elevando su proporción respecto del PIB de 27.9 % a 42.2%<sup>40</sup> Entre de los obstáculos estructurales para la realización del derecho a un nivel de vida adecuado, el Diagnóstico identifica: "la impunidad en delitos en materia económica, que afectan o desvían importantes sumas de recursos públicos (FOBAPROA, rescate carretero), cometidos por grandes empresarios, banqueros, y funcionarios públicos que se enriquecieron y se vieron beneficiados por las políticas de privatización."<sup>41</sup>

## 5. Deuda externa y DESCA

El gobierno mexicano reporta en su IV Informe Periódico que en materia de política de deuda pública "se continuarán aprovechando los términos y condiciones favorables de los financiamientos de los organismos financieros internacionales, dando prioridad a la promoción de proyectos de inversión y programas de reformas que impulsen el desarrollo económico y social del país."<sup>42</sup> Esta afirmación hace caso omiso de los graves impactos económicos, sociales y ambientales que las políticas y préstamos de los organismos financieros internacionales han tenido para el país en particular desde principios de los años ochenta.

Para el gobierno del presidente Vicente Fox Quesada el tema del peso de la deuda externa sobre la economía mexicana es, aparentemente, problema superado. De acuerdo con sus analistas financieros, el gobierno explica que incluso se ha dado una reducción del peso del endeudamiento externo básicamente por dos vías: primero, de manera directa, mediante una disminución del valor nominal de la deuda pública externa, efectuada por reestructuraciones realizadas en los pasados seis años. La segunda vía para reducir la deuda ha sido la de amortizar de manera directa parte de la misma, inclusive en términos adelantados. La combinación de estas dos maneras ha derivado en una reducción sustancial en el peso de la deuda pública externa, que de acuerdo con ese análisis representaba el 12 % del PIB (78 mil 425 millones de dólares) en 2003, cifra notablemente inferior del 60 por ciento de los años 80.<sup>43</sup>

Sin embargo, para el Comité para la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo (CADTM) hablar de un problema superado es un mito: "el problema principal con el alto nivel de endeudamiento de México, tanto externo como interno, es que su servicio limita grandemente los gastos de inversión y el aumento del empleo, así como los gastos sociales y los recursos necesarios para instaurar verdaderos programas de combate a la pobreza. Además, en el marco de la globalización, la atracción de recursos externos reclama la aplicación de políticas monetarias y fiscales restrictivas

---

<sup>39</sup> Garduño, Roberto. "ASF, por revisar el rescate bancario; cuesta \$1 billón 260 mil millones". La Jornada, periódico de circulación nacional, México, 21 de enero de 2006, disponible en: [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx)

<sup>40</sup> Diario *El Financiero*, 3 de mayo de 1998, citado en Informe de Social Watch 1999 (más información en [www.socialwatch.org](http://www.socialwatch.org))

<sup>41</sup> OACNUDH. Op. Cit. p. 73.

<sup>42</sup> IV Informe Periódico de México sobre la aplicación del PIDESC. Op. Cit., párrafo 1139.

<sup>43</sup> González Amado, Roberto. "La deuda interna oficial no entraña riesgos. Representa el 14% del PIB; aún es moderada según analistas." La Jornada, sección Economía jueves 17 de abril de 2003; citado en: Sandoval Terán, Areli. "EL OBSTÁCULO DE LA DEUDA EXTERNA Y SU IMPACTO SOBRE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: EL CASO DE MÉXICO", ponencia presentada en el II FORO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS organizado por el Observatori DESC en Barcelona, España, 17 al 20 de noviembre de 2003.

que impiden un crecimiento alto y duradero de la economía."<sup>44</sup> A más de 20 años de que estalló la crisis de la deuda externa, el problema del sobreendeudamiento de la economía mexicana continua vigente: "la diferencia ahora es que al endeudamiento externo se agrega una abultadísima y creciente deuda interna..."<sup>45</sup> Por ejemplo, en 2003 el endeudamiento externo<sup>46</sup> representaba el 25.9 % del PIB, mientras que en 1981, antes de estallar la crisis de la deuda externa, alcanzaba 31 %; sin embargo, a diferencia de entonces, el nivel de la deuda interna actual es mucho más elevado y aunque no reclame divisas para su pago, el pago de su servicio sí resta enormes recursos al Estado.<sup>47</sup>

Entre 1990 y 2002, el gobierno federal destinó recursos por 81 mil 905.8 millones de dólares exclusivamente para atender el pago de los intereses de la deuda pública externa, de acuerdo con la SHCP y el Banco de México. Esta cantidad supera en 8 por ciento el saldo de la deuda pública externa neta, que en diciembre de 2002 alcanzó 75 mil 934.8 millones de dólares, según Hacienda. Esto significa que en 12 años ha sido pagado por concepto de intereses una cantidad superior al monto del endeudamiento, sin tomar en cuenta las amortizaciones realizadas.<sup>48</sup> Al 31 de diciembre de 2002, la deuda externa total de México ascendió a 138.3 mil millones de dólares, equivalente a 21.7% del PIB. Con ello, el país se colocó como el quinto deudor más importante del mundo después de Brasil, China, Rusia y Argentina.<sup>49</sup>

## 6. Conclusiones

Las condiciones que se han aceptado en acuerdos y convenios con los organismos financieros internacionales y en los acuerdos y tratados de libre comercio, con frecuencia de manera acelerada, poco participativa y transparente, acotan los márgenes de actuación del gobierno para una definición autónoma de política económica y social y subordinan las políticas y programas sociales a acuerdos económicos de libre mercado.<sup>50</sup>

Las Políticas de Ajuste Estructural, el cambio en el sentido de la cooperación al desarrollo y los Tratados Comerciales no han contribuido a resolver las principales demandas de la población que son la salud, la educación, el trabajo, salarios dignos, a la vivienda, a la alimentación por el contrario se ha visto una reducción del gasto social, quiebra de la industria nacional, poco estímulo a la producción local, aumento de inflación y concentración del ingreso, desprotección de sectores claves para la economía nacional.<sup>51</sup>

---

<sup>44</sup> Señalamiento de Arturo Guillén, profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) quien participó en el seminario organizado por el CADTM; citado en: "Los intereses pagados en 12 años superan el monto de la deuda externa mexicana", documento en línea de Roberto González Amador (ATTAC México Proyecto) publicado en: [www.attacmadrid.org](http://www.attacmadrid.org)

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> Contratado en el exterior por gobierno, empresas y bancos privados.

<sup>47</sup> Señalamiento de Arturo Guillén. Op. Cit.

<sup>48</sup> "Los intereses pagados en 12 años superan el monto de la deuda externa mexicana", documento en línea de Roberto González Amador (ATTAC México Proyecto) publicado en: [www.attacmadrid.org](http://www.attacmadrid.org)

<sup>49</sup> Boletín Electrónico del IIEC de la UNAM, Momento Económico, Vol. 9 ejemplar 6, junio de 2003 ([www.iiec.unam](http://www.iiec.unam))

<sup>50</sup> Segundo Foro Nacional, Ajuste y empobrecimiento: 20 años de crisis en México; publicado por el Senado de la República, LVIII Legislatura y Ciudadan@s frente al Ajuste Estructural, 2001; citado en: "Los Tratados Comerciales como instrumento de las políticas de Ajuste Estructural y su impacto en los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales", ponencia elaborada por Norma Castañeda y Areli Sandoval. Op. Cit.

<sup>51</sup> Véase Román Morales, Luis Ignacio, ¿Qué es el ajuste estructural?, ITESO-SIMORELOS, 2000. citado en: "Los Tratados Comerciales como instrumento de las políticas de Ajuste Estructural y su impacto en los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales", ponencia elaborada por Norma Castañeda y Areli Sandoval. Op. Cit.

Las privatizaciones de servicios básicos -estrechamente vinculadas al acceso a los DESCAs-, se van dando de manera paulatina y silenciosa; por ejemplo: en materia de salud, las modalidades de esta privatización son: 1) el pago por el servicio público; 2) la subrogación de los servicios auxiliares; 3) formas gerenciales de administración y financiamiento; y 4) venta de activos o de servicios.<sup>52</sup> De éstas, la modalidad más importante en nuestro país es la atención médica amparada por seguros privados cuyo objetivo central es resolver los problemas de salud de manera radical (“solución individualizada”) ofreciendo a la iniciativa privada un mercado “rentable y garantizado” mientras se descapitaliza y, por ende, deteriora el sistema de seguridad social en nuestro país.<sup>53</sup> Y ese esquema de apelar a soluciones individualizadas y con base en el poder adquisitivo de las personas se ha ido extendiendo también a los ámbitos de la educación y la vivienda.

Finalmente, el gobierno de Fox tiene que cumplir con sus obligaciones en materia de DESCAs asignándole prioritariamente a la política social los recursos disponibles. Si bien México requiere de recursos adicionales tanto internos como externos, el desarrollo social y el respeto, la protección y la promoción de los DESC no pueden condicionarse a la obtención de nuevos recursos, cuando con los existentes sí se está asegurando el rescate bancario y el pago puntual de la deuda externa.

---

<sup>52</sup> [www.unam.mx/prolap/maingmex.html](http://www.unam.mx/prolap/maingmex.html) (síntesis por Thais Maingón y Cristina Torres del estudio de caso encomendado por la Organización Panamericana de la Salud a Asa Cristina Laurell y María Elena Ortega en 1991)

<sup>53</sup> Tomado de: Sandoval Terán, Areli, “Ahora la responsabilidad recae en los individuos”, capítulo sobre México del Informe de Social Watch 2003, pp. 148-149

## POBREZA Y POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO<sup>54</sup>

### 1. La situación de pobreza en México

Para el análisis de la situación de pobreza en México partimos del enfoque multidimensional que suscribe el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (en adelante Comité de DESC) en su Declaración sobre la pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/2001/10), a partir del cual la pobreza puede ser definida como una condición humana caracterizada por la sostenida y crónica privación de recursos, capacidades, opciones, seguridad y poder necesarios para el disfrute de un nivel de vida adecuado y otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales... la pobreza constituye una negación a los derechos humanos.”<sup>55</sup>

En su observación general N° 3 sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes, el Comité de DESC de las Naciones Unidas considera que: “Le corresponde a los Estados Parte del PIDESC una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos consagrados en el Pacto. Así, por ejemplo, un Estado Parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, en principio no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto.”<sup>56</sup> Este es el caso de nuestro país, en donde más de la mitad de la población vive en condiciones de pobreza.

La medición oficial de la pobreza en México tiene como base la metodología de *Líneas de Pobreza* adoptada por el gobierno federal a partir de las recomendaciones y criterios del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, que congrega a expertos tanto del mundo académico como del gubernamental. En el documento de investigación *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*, publicado en 2002 por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) se explican tres líneas de pobreza para medir: 1) la pobreza alimentaria, 2) la pobreza de capacidades y 3) la pobreza de patrimonio.<sup>57</sup>

En la línea 1 de pobreza alimentaria se considera a los hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades mínimas de alimentación, esto es hogares cuyo ingreso por persona sea de 15.4 pesos diarios en áreas rurales y 20.9 pesos en áreas urbanas (a precios de 2000)

En la línea 2 de pobreza de capacidades se ubica a los hogares cuyo ingreso es insuficiente tanto para cubrir las necesidades de alimentación como para sufragar los gastos mínimos en educación y salud, es decir, que perciban diariamente por persona 18.9 pesos en área rural y 24.7 en área urbana (a precios de 2000)

---

<sup>54</sup> Este apartado sobre pobreza y política social en México fue elaborado por el Programa Diplomacia Ciudadana de DECA Equipo Pueblo, A.C., y el Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos (CAM) también considerando aportes de FUNDAR Centro de Análisis e Investigación.

<sup>55</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Pronunciamiento sobre la pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párrafos 1 y 8. Adoptado por el Comité durante su 25 período de sesiones en mayo de 2001. E/C.12/2001/10 (10 de mayo de 2001) El documento se encuentra en la página web del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos ([www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch))

<sup>56</sup> Observación general N° 3 (E/1991/23), párrafo 10 ([www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch))

<sup>57</sup> Secretaría de Desarrollo Social y Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*. Agosto de 2002, 31 pp. ([www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx))

En la línea 3 de pobreza de patrimonio se clasifica a los hogares con ingresos insuficientes para cubrir las necesidades de alimentación, educación, salud, vestido, calzado, vivienda y transporte público: 28.1 pesos por persona en áreas rurales y de 41.8 pesos en áreas urbanas (a precios de 2000)

De acuerdo con las mediciones del Comité Técnico establecido por la SEDESOL, en el año 2000:

- El 18.6% de los hogares se encontraba en pobreza alimentaria; esto equivalía al 24.2% de la población (23 millones 595 mil personas)<sup>58</sup>
- El 25.3% de los hogares vivía en pobreza de capacidades; lo que en términos de población representaba el 31.9% del total<sup>59</sup>, o sea 31 millones 102 mil 500 personas en esta situación.
- El 45.9% de los hogares y 53.7% de la población total,<sup>60</sup> 52 millones 375 mil 500 personas, vivían en esta alarmante situación de pobreza de patrimonio.

La SEDESOL no ha proporcionado cálculos anuales de la situación de pobreza por lo que se dificultará al Comité una evaluación completa del periodo de reporte. Por lo menos se cuenta con el cálculo del Comité Técnico sobre la pobreza 2004 y una nueva estimación de la pobreza para 2002 que permite comparaciones en el tiempo.<sup>61</sup> De la revisión de esta información nos llama mucho la atención el comportamiento de la composición de la pobreza por zonas ya que en el periodo 2000-2004 disminuye la concentración de pobreza en el ámbito rural pero aumenta proporcionalmente en las zonas urbanas. El Comité de DESC debería solicitar al gobierno mexicano una explicación al respecto:

- En el año 2000, la pobreza alimentaria se concentraba en un 68.40% en zonas rurales y en un 31.60% en zonas urbanas; para 2004, esta proporción cambió y en el ámbito rural ya sólo se concentraba el 59.90% de la pobreza alimentaria mientras que había subido su concentración en zonas urbanas a 40.10%.
- En cuanto a la pobreza de capacidades en el 2000, también se concentraba mayormente en la zona rural (61.32%) y un porcentaje menor (38.68%) en la urbana; pero para 2004, disminuyó su concentración en la primera (54.60%) y se disparó a 45.40% en la segunda.
- Finalmente, la pobreza de patrimonio se concentraba en un 50.42 % en el ámbito rural mientras que en el urbano se ubicaba el 49.58% en el año 2000. Para el año 2004, la concentración de la pobreza de patrimonio en el ámbito rural había disminuido a 45.40% pero en el urbano había aumentado a 54.60%.

---

<sup>58</sup> Secretaría de Desarrollo Social y Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. Op. cit. pp.9 y 15.

<sup>59</sup> Ibid.

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup>Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México. Presentación sobre Medición de la Pobreza 2002-2004, por los siguientes miembros académicos: Fernando Cortes (Colmex), Rodolfo De la Torre (UIA), Luis Felipe López Calva (ITESM), Graciela Teruel (UIA), Luis Rubalcava (CIDE), Enrique Hernández Laos (UAM), John Scott (CIDE). México, junio 14, 2005. Disponible en la página web de la Secretaría de Desarrollo Social [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx).

A continuación se presenta también la evolución de los porcentajes de hogares y personas viviendo en situación de pobreza entre 2000 y 2004 y la evolución del ingreso mensual por línea de pobreza en el mismo período:

**Cuadro: Proporción de población pobre en México (años 2000-2004)<sup>62</sup>**

Tipo de pobreza	Ámbito	% de hogares (2000)	% de personas (2000)	% de hogares (2002)	% de personas (2002)	% de hogares (2004)	% de personas (2004)
Línea 1: Pobreza alimentaria	Urbano	9.8	12.6	8.5	11.4	8.7	11.0
	Rural	34.1	42.4	28.5	34.8	22.3	27.6
	Nacional	<b>18.6</b>	<b>24.2</b>	<b>15.8</b>	<b>20.83</b>	<b>13.7</b>	<b>17.3</b>
Línea 2: Pobreza de capacidades	Urbano	16.2	20.2	13.3	17.4	14.2	17.8
	Rural	41.4	50.0	36.6	43.9	29.4	35.7
	Nacional	<b>25.3</b>	<b>31.9</b>	<b>21.8</b>	<b>27.4</b>	<b>19.8</b>	<b>24.6</b>
Línea 3: Pobreza de patrimonio	Urbano	37.4	43.8	34.9	41.5	34.2	41.0
	Rural	60.7	69.3	57.2	65.4	48.2	56.9
	Nacional	<b>45.9</b>	<b>53.7</b>	<b>43.0</b>	<b>50.6</b>	<b>39.6</b>	<b>47.0</b>

Fuente: Elaboración propia con base datos de la SEDESOL ([www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx))

**Cuadro: ingreso mensual per cápita por línea de pobreza 2000-2004<sup>63</sup>**

Tipo de pobreza	Ámbito	Ingreso mensual per cápita* 2000	Ingreso mensual per cápita* 2002	Ingreso mensual per cápita* 2004
Línea 1: Pobreza alimentaria	Urbano	<b>626.0</b>	<b>672.27</b>	<b>739.60</b>
	Rural	<b>492.90</b>	<b>494.77</b>	<b>548.17</b>
Línea 2: Pobreza de capacidades	Urbano	<b>769.98</b>	<b>826.90</b>	<b>909.71</b>
	Rural	<b>586.06</b>	<b>588.29</b>	<b>651.77</b>
Línea 3: Pobreza de patrimonio	Urbano	<b>1258.89</b>	<b>1351.94</b>	<b>1487.34</b>
	Rural	<b>899.54</b>	<b>902.96</b>	<b>1000.41</b>

\* Ingreso mensual per cápita en pesos a precios de agosto de cada año

Fuente: Elaboración propia con base datos de la SEDESOL ([www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx))

<sup>62</sup> Elaboración propia con base en la presentación del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, Op. Cit.

<sup>63</sup> Ibid.



## **2. El desafío de la desigualdad**

México, país de ingreso medio en la región más desigual del mundo, se disputa con otros países latinoamericanos los primeros lugares en materia de desigualdad económica, social y de género.<sup>64</sup> En el Informe de Avance 2005 del gobierno mexicano sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y sus Metas se reconoce que “basta con desagregar la información de seguimiento de los ODM por espacio geográfico, sexo o grupo étnico para obtener no solo grados de avance distintos, sino también resultados muy distantes entre sí. Por ello, muchos de los logros conseguidos aún no son equitativos para toda la población, lo que muestra que la desigualdad y el rezago persisten como los problemas sustantivos del desarrollo.”<sup>65</sup>

El Informe sobre Desarrollo Humano México 2004 elaborado por el PNUD explica que la desigualdad nacional en los niveles del Índice de Desarrollo Humano (IDH) se debe tanto a diferencias entre como dentro de las entidades federativas. Mientras el índice de desarrollo humano del Distrito Federal es más alto que el de los 31 estados federados de México y superior a la media nacional (0,891 frente a 0,802)<sup>66</sup> hay varios estados que presentan IDH muy bajos, como son: Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Veracruz, Hidalgo, Zacatecas, Puebla, Tlaxcala, Nayarit, Guanajuato, Tabasco y San Luis Potosí, zonas con alta concentración de población campesina y/o indígena, que a su vez expulsan mano de obra a los Estados Unidos; hombres, mujeres y niños - migrantes internos y externos- que padecen discriminación y otras violaciones a sus derechos humanos.

La pobreza afecta de manera particular a las mujeres, desde niñas hasta adultas mayores, por sus roles de género; por ejemplo: experimentan día a día la llamada triple jornada de trabajo para resolver diversas carencias, que van desde las cuestiones alimentarias hasta el cuidado de los enfermos, los adultos mayores o las personas con necesidades especiales, en un contexto económico adverso y de reducción de acceso a los servicios públicos por ejemplo en materia de asistencia y protección de la familia.

## **3. La política social durante la administración de Vicente Fox (2001-2006)**

Para analizar políticas y programas de combate a la pobreza se requiere, en primer lugar, situarlas en el marco más amplio de las políticas públicas, que en conjunto promueven un modelo de desarrollo determinado. Es indispensable considerar el contexto y las políticas económicas que se describen en el apartado sobre política económica de este Informe para comprender las limitaciones de la política social, desde su diseño hasta su ejecución.

El actual gobierno federal ha dado continuidad a una política social que ha sido diseñada a partir de los lineamientos y recomendaciones de organismos financieros multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Las políticas de ajuste estructural han alentado el adelgazamiento del Estado que va

---

<sup>64</sup> Comisión Económica para América Latina (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Instituto de Pesquisa Económica Aplicada. Hacia el objetivo del Milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe, 2003.

<sup>65</sup> Gobierno de la República. Gabinete de Desarrollo Humano y Social. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2005. (Elaborado en colaboración con el Sistema de Naciones Unidas en México), citado en Informe Social Watch 2005. Rugidos y murmullos. Género y Pobreza: más promesas que acciones, capítulo sobre México, disponible en [www.socialwatch.org](http://www.socialwatch.org)

<sup>66</sup> PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano México 2002 e Informe sobre Desarrollo Humano México 2004.

reduciendo sus áreas de acción, por ejemplo en materia social.<sup>67</sup> En cuanto a los programas de desarrollo social se privilegian estrategias de focalización en la pobreza extrema sobre estrategias de carácter universal que, por los altos niveles de pobreza que aún hay en el país, deberían aplicarse complementariamente. Esto ha significado continuar con una política de canalización de recursos de sobrevivencia y asistenciales, definidos por factores numéricos, más que establecer políticas amplias basadas en los derechos sociales.

Se propone también, privatizar los sistemas de salud y que el Estado establezca un fondo de recursos para apoyar a los sectores más pobres de la población; igualmente, privatizar los servicios básicos como el agua o la recolección de basura; continuar con los esquemas de transferencia de recursos económicos a los pobres; eliminar los pagos por despidos, las negociaciones colectivas, el reparto de utilidades, favorecer los contratos temporales y los requisitos de promoción en el empleo basados en la antigüedad, es decir, flexibilizar el mercado laboral, en detrimento de los derechos laborales.

El Comité de DESC está consciente de que hay obstáculos estructurales para la erradicación de la pobreza en los países en desarrollo por lo que es imperativo que se tomen medidas urgentes para eliminar la deuda externa insostenible, la creciente brecha entre ricos y pobres, y la ausencia de un sistema equitativo de comercio multilateral, de inversiones y financiero, de otro modo las estrategias anti-pobreza de algunos Estados tienen pocas posibilidades de ser exitosas. En nuestra opinión, México estaría entre estos casos, de ahí que afirmemos que sin una transformación de la política económica no habrá política social y de combate a la pobreza verdaderamente efectivas.

Por esto es urgente elaborar políticas públicas integrales, que logren superar las contradicciones y efectos desalentadores de las políticas hasta ahora implementadas, la falta de coordinación y coherencia entre ellas; sobre todo, se tiene que atender la relación entre política económica y política social, haciendo énfasis en que estas no pueden actuar por separado. Desafortunadamente, el gobierno federal no reconoce este grave problema, por el contrario, afirma que en cuanto a su estrategia Contigo, la política social y la política económica van de la mano, esto se basa en la falsa idea de que el desarrollo social depende del crecimiento económico. Y aunque es cierto que el desarrollo económico es un factor importante para el desarrollo social de un país, es más importante contar con políticas económicas y sociales capaces de mejorar la distribución del ingreso y la riqueza. De este modo, se atendería a la población en situación de pobreza como sujetos a los que se les están negando sus derechos económicos, sociales y culturales, que constituyen factores esenciales en la erradicación de la pobreza.

Partiendo del reconocimiento gubernamental de la situación de rezago social, y de innumerables carencias en ciertos grupos de población -que padecen diversas formas de vulnerabilidad social, indefensión, inseguridad, exclusión y grandes limitaciones para influir en las decisiones que afectan sus vidas- el gobierno federal ha definido una visión del desarrollo social de México para el año 2025, como guía “para establecer un compromiso de largo plazo con la sociedad mexicana.”<sup>68</sup> De acuerdo con esta visión,

---

<sup>67</sup> Como se expone en los apartados correspondientes al derecho a la alimentación, a la salud, a la seguridad social, y a la educación, se han reducido o eliminado subsidios, se ha fragmentado y desmantelado el sistema de protección social, se han reducido recursos públicos.

<sup>68</sup> SEDESOL. Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006. Resumen Ejecutivo. México, 2001, p. 11 ([www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx))

el gobierno aspira a que los mexicanos, *a través de su propio esfuerzo e iniciativa*, logren niveles de vida dignos y sostenidos, y a que México cuente con mecanismos y políticas que aseguren la creación consistente de prosperidad y equidad mediante el desarrollo de oportunidades y capacidades, con la participación de toda la sociedad.

El Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 *Superación de la Pobreza, una tarea contigo*, formulado por la SEDESOL, establece los objetivos, ejes rectores, estrategias, líneas de acción, tareas y metas para superar la pobreza.

Entre la multiplicidad de programas sociales que impulsa el gobierno federal destaca el *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, que surge en 2002 a partir de la transformación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), principal programa gubernamental de combate a la pobreza extrema creado en 1997, durante la anterior administración. De acuerdo con el gobierno, las vertientes del cambio en el Programa son: “más y mejor educación, salud y alimentación; fortalecimiento de la economía familiar; crecimiento en ciudades; más transparencia y supervisión externa; y mayor participación de los gobiernos locales... Con esta visión ampliada se pretende, mediante acciones intersectoriales coordinadas de educación, salud, alimentación y desarrollo social, que las capacidades de las personas se traduzcan en mayores opciones para las familias en pobreza extrema. Este esfuerzo integrado busca romper el círculo vicioso de la transmisión intergeneracional de la pobreza.”<sup>69</sup>

Oportunidades es un programa primordialmente compensatorio de los impactos de la política económica, y aunque ha mejorado muchos aspectos que hacían del PROGRESA un programa aún más limitado, desafortunadamente no se trata de un programa basado en los DESCA, sino en el lineamiento de la BMD sobre fortalecimiento del capital humano. Aparentemente, las políticas del BM y del BID toman en cuenta los derechos humanos, que aparecen constantemente en los objetivos de sus políticas; no obstante, sólo son parte del discurso de la Banca Multilateral y no el fundamento ni el objetivo real de sus políticas y programas.

De acuerdo con el *Informe del Seminario de expertos sobre los derechos humanos y la extrema pobreza*<sup>70</sup> esta visión es complementaria al planteamiento de la erradicación de la pobreza basado en el desarrollo; mientras que el criterio basado en los derechos se fundamenta en los derechos que pueden ejercerse, el criterio basado en el desarrollo se fundamenta en las capacidades. De acuerdo con los expertos, invertir solamente en capital humano, es decir, en algunas de las capacidades de las personas, como promueven BID y Banco Mundial, es una estrategia incompleta en el combate a la pobreza; “ambos criterios son complementarios y al tratarse de las dos caras de una misma moneda, hay que promoverlos conjuntamente.”<sup>71</sup>

El Comité de DESC también señala que las políticas de combate a la pobreza serán más efectivas, sostenibles, incluyentes, equitativas y significativas para aquellos viviendo en la pobreza si están basadas en los derechos humanos reconocidos internacionalmente. Para que esto ocurra, los derechos humanos deben ser tomados

---

<sup>69</sup> Secretaría de Desarrollo Social y Transparencia Mexicana. Manual Ciudadano. SEDESOL a los ojos de todos. México, junio de 2002, p. 71

<sup>70</sup> Los derechos económicos, sociales y culturales. Informe del Seminario de expertos sobre los derechos humanos y la extrema pobreza, celebrado del 7 al 9 de febrero de 2001 (E/CN.4/2001/54/Add.1, disponible en [www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch))

<sup>71</sup> Ibid.

en cuenta en todos los procesos relevantes de diseño de políticas públicas. De este modo, también se requieren funcionarios apropiadamente capacitados.<sup>72</sup>

Sin embargo, el enfoque de derechos humanos no está en la base de la Estrategia de Desarrollo Humano y Social “Contigo” del gobierno federal. Ninguno de los programas de combate a la pobreza de esta Estrategia fueron diseñados con una perspectiva de derechos humanos y en esto radica una parte de sus limitaciones. Por ejemplo, el Programa “Oportunidades” enfatiza el fortalecimiento del capital humano (ampliación de capacidades) en algunos aspectos relacionados con salud, educación y alimentación. Este enfoque - proveniente de la banca multilateral - ha probado ser deficiente para resolver el círculo vicioso de la pobreza.<sup>73</sup>

Si Oportunidades hubiera sido concebido desde una política social con perspectiva de derechos humanos tampoco habría contradicciones entre las distintas medidas gubernamentales en la materia; es decir, no se diría que se promueve el derecho a la salud mientras se recorta el gasto social en este rubro, y el desabasto de medicamentos en hospitales y centros de salud se agrava. Tampoco trabajaría exclusivamente en fortalecer capital humano sin invertir en infraestructura y equipo, sobre todo en materia del derecho a la salud y el derecho a la educación.

No obstante la importancia que el Programa Oportunidades tiene para muchas familias que de otra forma no recibirían ningún apoyo gubernamental, debemos señalar que entraña una serie de limitaciones en su diseño y ejecución.<sup>74</sup> La propia Coordinación Nacional del Programa ha reconocido los siguientes problemas:<sup>75</sup>

- Carencias de los servicios de salud y educación
- Abusos y cobros indebidos
- Pasividad y falta de respuesta a las intervenciones
- Errores de cobertura (inclusión y exclusión)
- Clientelismo electoral y partidista
- Simulación y relajación de normas

Por otra parte, también se han impulsado programas como el de micro crédito que pretende que personas en situación de pobreza inicien o desarrollen un negocio personal o familiar con el objeto de autoemplearse. Estos proyectos, sin embargo, pocas veces cuentan con viabilidad técnica por falta de capacitación y por lo tanto no son sostenibles en el largo plazo. Asimismo, se privilegian proyectos que plantean resultados de impacto inmediato, dejando de lado a los proyectos que proponen procesos de fortalecimiento comunitario. Una política de micro créditos con esta orientación tiende a promover a largo plazo la economía informal y a ampliar la brecha tecnológica con las corporaciones internacionales que en el propio país están actuando.

---

<sup>72</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Pronunciamiento sobre la pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Op cit.

<sup>73</sup> Sandoval Terán, Areli. Estudio sobre estrategias de reducción de la pobreza en México, DECA Equipo Pueblo, A.C.; Red Regional de Social Watch. Pobreza y Sociedad Civil. Análisis y Desafíos desde la perspectiva de la Sociedad Civil en Centro América y México. El Salvador: Asociación Intersectorial para el Desarrollo Económico y el Progreso, 2004, pp. 108-129.

<sup>74</sup> Un ejemplo concreto puede encontrarse en el apartado especial sobre Chiapas de este Informe Alternativo

<sup>75</sup> Presentación y material distribuido en el Seminario de Consulta y Retroalimentación organizado por la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 7 y 8 de noviembre de 2002. (CD titulado “Presentaciones”)

#### 4. El Gasto Social en México

Si el gobierno federal promoviera una política social basada en los derechos humanos, el presupuesto y el gasto serían congruentes con el Artículo 2 del PIDESC, que regula la adopción de medidas hasta el máximo de los recursos disponibles para el logro progresivo de los derechos reconocidos en el Pacto. Si bien es cierto que el informe oficial reconoce que el gasto social es el principal instrumento para combatir la pobreza, y que los recursos para programas sociales han aumentado, es necesario destacar dos aspectos clave. Primero, el análisis de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal revela una tendencia a desfavorecer el gasto social mediante el subejercicio de los recursos asignados. En contraste, se advierte un sobrejercicio de recursos en programas o entidades fuera del gasto social, como en las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Relaciones Exteriores y Gobernación.<sup>76</sup>

Por ejemplo, la vertiente de la Estrategia Contigo encargada de “generar empleo y oportunidades de ingreso en las regiones y zonas marginadas del país” ejerció 4% menos de los recursos asignados en 2003, los que a su vez eran 22,3% menores en relación a los utilizados en 2002.<sup>77</sup> Esta vertiente es una de las que más recursos ha dejado sin usar, y su presupuesto fue recortado desde el inicio de la actual administración. El Programa Empleo temporal es uno de los que más ha sufrido disminuciones en los recursos otorgados. Durante 2003, utilizó 94% de los recursos totales aprobados, pero esa cantidad es 54% inferior a los recursos otorgados en 2002. El número de puestos de trabajo creados en 2003 por el programa disminuyó casi en igual proporción.

En tanto la vertiente de desarrollo de patrimonio, el Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva “Tu casa” no recibe un aumento de recursos desde 2002 y ha experimentado una tendencia a la baja. La explicación dada por el gobierno en 2003 es que las instancias ejecutoras no presentaron demanda o no les interesó participar en el programa. Esta afirmación resulta grave tomando en cuenta que la población considera que la vivienda es el principal patrimonio familiar y que muchas familias carecen de ella.

En México la política social ha pasado de ser un imperativo estatal o razón de Estado a una concepción humanista filantrópica, pues se realiza una selección de los beneficiarios de casi todo programa social, se levantan padrones de merecedores y no merecedores, en los cuales los primeros son considerados incapaces de sostenerse por sí mismos y son por lo tanto candidatos a recibir la caridad del Estado<sup>78</sup>. Esta selección-focalización, se presenta con el argumento de obtener mayor eficiencia y eficacia en el aprovechamiento de los recursos del erario, pero en realidad solo es una fachada que esconde la disminución continua que en nuestro país ha tenido el gasto social en las últimas décadas.

Al enfocarnos al análisis del gasto social en México, debe observarse la evolución que el porcentaje del Producto Interno Bruto destinado a “Funciones de Desarrollo Social” ha tenido durante los últimos años. Si bien el monto de los recursos invertidos en Desarrollo Social ha aumentado en términos absolutos durante la última década, al considerar el porcentaje del PIB invertido en Desarrollo Social, se observa más bien un estancamiento durante los últimos cinco años.

---

<sup>76</sup> El análisis sobre presupuesto y gasto social recogido en este informe fue elaborado por investigadores de FUNDAR ([www.fundar.org.mx](http://www.fundar.org.mx)).

<sup>77</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2003, Resultados Generales, Desarrollo Social y Humano. p. 205.

<sup>78</sup> Moreno Pedro, Ortiz Claudia, Veinticinco años de políticas de desarrollo social en México. Mimeo, México, 2003.

Como se observa en el siguiente cuadro, durante los últimos años de la administración del Presidente Ernesto Zedillo, dicho porcentaje aumentó de 8.7 a 9.5 entre los años 1997 – 2000. Sin embargo, entre los años 2001 – 2005, mismos que corresponden a la actual administración del Presidente Vicente Fox, el porcentaje del PIB invertido en Desarrollo Social ha permanecido estancado entre el 10.0 y el 10.1 %.

#### Gasto en Desarrollo Social como porcentaje del PIB, 1997-2004.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PIB (Millones de pesos corrientes)	3,174,275	3,846,350	4,594,724	5,491,708	5,809,688	6,263,137	6,891,434	7,634,926	8,074,121
Gasto en funciones de desarrollo social (Millones de pesos) *	274,756.5	347,511.0	433,375.1	519,239.9	580,502.0	642,629.7	695,595.2	773,600.2	815,443.1
% del PIB devengado en desarrollo social	8.7	9.0	9.4	9.5	10.0	10.3	10.1	10.1	10.1

\* Según la clasificación proporcionada en el Quinto Informe de Gobierno 2005, en el rubro de "Funciones de desarrollo social" se incluye el gasto devengado en Educación, Salud, Seguridad Social, Laboral, Abasto y asistencia social y Desarrollo Regional y Urbano.

Fuente: Quinto Informe de Gobierno 2005, p. 193, 277-273.

De acuerdo a la actual administración el gasto social debe hacer frente a necesidades prioritarias como las siguientes:

- Remediar los rezagos en materia de salud contenidos en la nueva Ley General de Salud, en particular aquellos recursos públicos destinados al Seguro Popular.
- Aumentar los recursos a canalizarse a través del programa Oportunidades.
- Elevar el monto de recursos destinados a la educación, tendiente a alcanzar el objetivo de gasto de 8 por ciento del PIB en este rubro para 2006, de acuerdo a lo establecido por el Congreso de la Unión.
- Otorgar los apoyos económicos para el desarrollo rural integral tanto a través de los programas existentes, principalmente Procampo, como a través de nuevos programas destinados a reducir el rezago en este sector.
- Hacer frente a una serie de rezagos acumulados en materia de infraestructura.

Se considera que en el 2004 el gasto social tuvo un incremento real de 1.0 por ciento en comparación con 2003, es decir, poco más de 696 mil millones de pesos, el 59.7 por ciento del total del presupuesto estimado para ese año. Sin embargo, el incremento no es suficiente para cumplir los objetivos del gobierno en materia de política social y mucho menos para aliviar los efectos que ha tenido en nuestra sociedad la economía de mercado en la que estamos inmersos ni para reducir la brecha en la distribución del ingreso.

## 5. Recomendaciones del Comité de DESC a México

Entre los motivos de preocupación y las recomendaciones que el Comité DESC hizo a México en 1999 (E/C.12/1/Add.41) la mayoría es relevante en términos de política social, destacando las siguientes:<sup>79</sup>

“Al Comité le preocupa también el modo regional desequilibrado del Estado Parte de arrostrar diversos problemas económicos y sociales que prevalecen en los sectores más abandonados y vulnerables de la sociedad mexicana,”

“El Comité lamenta que, a pesar del positivo crecimiento de los indicadores macroeconómicos en México, especialmente la marcada baja del nivel de la inflación, la Comisión Nacional de Salario Mínimo no ha ajustado al alza el salario mínimo. En estos momentos, es preciso ganar alrededor de cinco veces el salario mínimo para adquirir la canasta básica constitucional, en violación del inciso ii) del párrafo a) del artículo 7 del Pacto, y según se refleja en la legislación nacional (artículo 123.VI de la Constitución).”

“Al Comité le preocupa la privatización del régimen de seguridad social, que podría privar de ciertas prestaciones a quien no pueda hacer aportaciones a una cuenta particular de pensión, como los desempleados, los subempleados, los obreros de más escasos ingresos y quien trabaja en el sector no estructurado”

“El Comité recomienda que el Estado Parte fije puntos de referencia para ayudarlo a vigilar los adelantos en la lucha contra la pobreza. El Comité agradecería que, en su cuarto informe periódico, el Estado Parte hiciera una evaluación de los progresos alcanzados para que la población goce de los derechos económicos, sociales y culturales sobre la base de los puntos de referencia fijados y los datos estadísticos.”

“El Comité exhorta al Estado Parte a abordar las causas estructurales de la pobreza en México y a ajustar sus programas sociales en consecuencia. Además, el Comité pide que el Estado Parte incorpore a la sociedad civil en general y a los grupos asistidos en particular en la planificación, aplicación y evaluación de esos programas.”

“El Comité recomienda que el Estado Parte asigne recursos para el desarrollo de modo equitativo, sin tener en cuenta la ubicación geográfica ni las poblaciones.”

## 6. Conclusiones

Las personas que viven en situación de pobreza sufren violaciones a sus derechos económicos, sociales, culturales, ambientales, civiles y políticos. El respeto, la protección, la promoción y la realización de los derechos humanos son indispensables para erradicar verdaderamente la pobreza. En este sentido, el PIDESC proporciona principios y normas de conducta que deben ser tomados en cuenta en todo el ciclo de las políticas públicas. Asimismo, el gobierno no debe olvidar que los DESC son derechos de toda la población y no sólo de los más pobres, por lo que las políticas de

---

<sup>79</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observaciones finales al Estado mexicano (E/C.12/1/Add.41), párrafos 17,20,24,30,31 y 33 (disponible en: [www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch))

carácter universal no pueden ser sustituidas, sino tan sólo complementadas, por las políticas focalizadas.

Los derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y el derecho al desarrollo proveen un marco de normas o reglas sobre los cuales pueden construirse políticas detalladas de erradicación de la pobreza en el ámbito global, nacional y comunitario, asegurando una debida atención a elementos esenciales de las estrategias anti-pobreza como son la no discriminación, la igualdad, la participación y la rendición de cuentas.<sup>80</sup>

Es necesario recomendar al Estado mexicano que diseñe participativamente una política social y de combate a la pobreza que se base verdaderamente en la perspectiva de derechos humanos, en congruencia con las disposiciones del PIDESC.

---

<sup>80</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Pronunciamiento sobre la pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Op cit .

## **DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN <sup>81</sup> (Artículo 1 del PIDESC)**

### **1. Importancia de las dimensiones internas del derecho a la libre determinación**

El derecho a la libre determinación es una pieza fundamental del sistema jurídico internacional y una de las principales preocupaciones de la comunidad internacional con relación a cuestiones como independencia, no injerencia y democracia.<sup>82</sup> El derecho a la libre determinación de los pueblos tiene una importancia fundamental para el disfrute de otros derechos humanos.<sup>83</sup> Este derecho tiene dimensiones tanto externas como internas y, coincidimos con el Comité de DESC al notar que en años recientes son cada vez más grupos constituidos dentro de los países los que lo reivindican, a diferencia de las ex colonias y de los países ocupados.<sup>84</sup> Sin duda, estas reivindicaciones han aumentado en el contexto de la globalización económica.<sup>85</sup> Estamos conscientes que abordar en este sentido las dimensiones internas del derecho a la libre determinación puede suscitar algunas controversias, por lo que resulta apremiante contar en el corto plazo con un análisis más amplio por parte del Comité de DESC que permita clarificar a los Estados sus obligaciones en la materia, particularmente desarrollando la obligación de proteger. Este apartado espera ser también una primera contribución al respecto.

Mientras tanto, no podemos ignorar las crecientes demandas que recibimos las organizaciones que trabajamos en materia de desarrollo y derechos humanos de parte de comunidades que están padeciendo limitaciones, obstáculos o violaciones a su derecho a disponer libremente, como pueblos, de sus riquezas y recursos naturales y a que en ningún caso se les pueda privar de sus propios medios de subsistencia. Los casos que documentamos al final de este apartado son sólo una muestra de una diversidad de situaciones que tienen como constante la vulneración de derechos fundamentales como consecuencia de megaproyectos de desarrollo u otros proyectos de inversión pública y/o privada (nacional y extranjera) en zonas donde la población es altamente dependiente del medio ambiente, ya sea por su actividad agrícola o por tratarse de comunidades que habitan zonas de biodiversidad, proyectos que generalmente se imponen sin información y consulta oportuna y apropiada y que terminan afectando las condiciones de vida de comunidades rurales y/o indígenas.<sup>86</sup>

---

<sup>81</sup> Este apartado sobre el derecho a la libre determinación fue elaborado por el Programa Diplomacia Ciudadana de DECA Equipo Pueblo, A.C. con información y aportes de las siguientes organizaciones: DECA Equipo Pueblo, A.C., Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Prodh), Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC), Unión Campesina Emiliano Zapata Vive (UCEZ VIVE), Alianza Mexicana por la Autodeterminación de los Pueblos (AMAP), CIEPAC en Chiapas, y del organizaciones del Espacio de Coordinación sobre DESC (Espacio DESC) en la documentación del Caso La Parota (particularmente de Coalición Internacional para el Hábitat-Oficina Regional para América y el Caribe; FIAN sección México, Radar-colectivo de estudios alternativos en derecho, Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos, Equipo Pueblo y Prodh)

<sup>82</sup> Está consagrado con la misma redacción en el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>83</sup> Por ejemplo, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1986) fundamenta el derecho al desarrollo en el derecho de los pueblos a la libre determinación, que implica el derecho de los pueblos a ejercer su soberanía plena y completa sobre todos sus recursos y riquezas naturales. Una parte del articulado del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales aborda también varios aspectos del derecho a libre determinación.

<sup>84</sup> Folleto informativo No.16 (Rev. 1) sobre el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ([www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch))

<sup>85</sup> Para información de contexto ver el apartado sobre política económica de este Informe Alternativo.

<sup>86</sup> Un caso sumamente grave al respecto es el de la Reserva de la Biosfera de Montes Azules (RIBMA) en Chiapas, en donde la política gubernamental (agraria, ambiental y social) respecto a las Áreas Naturales Protegidas (ANPs) no ha respetado los derechos a la libre determinación y a un medio ambiente adecuado de los pueblos indígenas que en ellas habitan.

## **2. El derecho a la libre determinación en el IV Informe Periódico de México**

Al reportar sobre la forma en que se ha hecho efectivo el derecho de libre determinación en México, el IV Informe Periódico (E/C.12/4/Add.16) enfatiza que México ratifica su compromiso con el principio de libre determinación de los pueblos como principio fundamental de las relaciones internacionales, tendiente a lograr la paz y la cooperación internacional, lo cual se incorporó al texto constitucional en los artículos 2 y 89 fracción X.<sup>87</sup>

El gobierno mexicano no considera ampliamente las dimensiones internas de este derecho, solamente hace una referencia al artículo 2 constitucional sobre la composición pluricultural de nuestra nación y el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, señalando que, en consecuencia, les reconoce autonomía para decidir su organización social, económica, política, jurídica y cultural.<sup>88</sup> Sin embargo, desde el punto de vista de los pueblos indígenas que han venido impulsando desde hace varios años una ley sobre derechos y cultura indígenas, este derecho no está aún debidamente garantizado. El informe gubernamental omite información respecto a las demandas por un pleno reconocimiento de la autonomía indígena<sup>89</sup> y sobre el proceso de controversias constitucionales que generó la incorporación parcial de este derecho en la Constitución mexicana en 2001.

Ya que el informe gubernamental enfatiza las dimensiones externas del derecho a la libre determinación, consideramos necesario que el Estado mexicano proporcione mayor información al Comité para ubicar los obstáculos y limitaciones existentes para el disfrute de este derecho en nuestro país y poder identificar soluciones apropiadas.

Desde el punto de vista de las organizaciones que suscribimos este Informe Alternativo, una reflexión más profunda sobre el derecho a la libre determinación reconocido en el PIDESC es urgente en el contexto de la globalización económica por las presiones que ejerce este proceso en la definición de políticas al interior de los países.

En México se han dado reformas estructurales que modifican el marco jurídico interno para generar condiciones más atractivas y favorables a la inversión privada nacional y extranjera, sobre todo en áreas estratégicas que en algún momento fueron protegidas por la legislación interna como actividades reservadas de manera exclusiva al Estado y/o a los nacionales de un país. Estas reformas han tenido un impacto negativo en el derecho de los pueblos a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales y a no verse privados en ningún caso de sus medios de subsistencia.

## **3. Limitaciones de la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas**

La reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas, en lo que se refiere a la sustentabilidad y el derecho al uso y disfrute de los recursos naturales de

---

<sup>87</sup> IV Informe Periódico que rinde el Estado mexicano al Comité de DESC sobre la aplicación del PIDESC (E/C.12/4/Add.16), párrafos 18 y 19.

<sup>88</sup> Op. Cit. Párrafo 20.

<sup>89</sup> Autonomía entendida como la capacidad que tienen los pueblos indígenas de darse sus propias normas de vida, estén escritas o no. La autonomía que reclaman los pueblos indígenas de México busca la libre-determinación interna de los pueblos, así como el reconocimiento a los diferentes niveles de autonomía que ya viven diferentes pueblos y comunidades indígenas del país. Los pueblos indígenas quieren ejercer su derecho a la autonomía en el marco del Estado Nacional Mexicano, sin menoscabo de la soberanía nacional, lo que implicaría reconocer a los pueblos indígenas como sujetos de derecho. Ver: Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, AC, Red de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todos, Universidad Iberoamericana Cd. de México; Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, *La Propuesta de la COCOPA, presentada como Iniciativa del Presidente Fox, debe ser aprobada*, México, D.F. julio de 2001, pp. 3 y 4.

sus tierras y territorios, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponde a la Nación, quedó reducido en el apartado B fracción VII del artículo 2 constitucional a la acción del Estado que establecerá las instituciones para "...Apoyar las actividades productivas y de desarrollo sustentable de las comunidades indígenas [...]". En dicho apartado también quedan limitados sus derechos para asegurar la promoción y desarrollo integral; la participación en planes de desarrollo; su cultura e identidad; medios de comunicación, así como la protección a indígenas migrantes. De hecho, con las modificaciones constitucionales en la materia, los pueblos indígenas no son considerados como sujetos y no podrían ejercer su derecho a la libre determinación y la autonomía.

Entre los cuestionamientos principales que se hicieron a esta reforma constitucional se encuentran: 1) en el texto aprobado, el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas no se consagra como garantía constitucional sino que se deja al arbitrio de las legislaturas estatales; 2) se omite asentar el derecho de los pueblos indígenas a sus territorios y a los recursos naturales contenidos en ellos; 3) tampoco se reconoce el derecho de las comunidades y municipios a asociarse libremente para conformar territorios autónomos, y 4) en vez de designar a las comunidades indígenas como entidades de derecho público (sujetos) se les designa simplemente como entidades de interés público.

Durante el proceso de controversias se alegó, no tanto el contenido de la reforma sino la falta de consulta a los pueblos indígenas durante el proceso legislativo, lo que generó, al final del proceso, que el contenido de la reforma constitucional no obtuviera amplio respaldo social, y por el contrario, recibiera numerosas críticas en tanto no concordaba con el Convenio 169 de la OIT, ni con la Ley COCOPA y los Acuerdos de San Andrés.<sup>90</sup> Esta alegación de falta de consulta se hizo en tanto que el contenido aprobado, realmente implicó un retroceso en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.<sup>91</sup>

Al dar por terminado el proceso de reforma constitucional, tanto los legisladores como el Presidente Fox violaron flagrantemente los derechos reconocidos a los pueblos indígenas en el Convenio 169 de la OIT, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación racial y la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, todos estos instrumentos ratificados por México.

Los principales argumentos de inconstitucionalidad son: la violación a la Constitución Política Mexicana en sus artículos 115 (invasión de la esfera de competencia de los municipios); 4, 14, 16 y 133 en relación con el Convenio 169 de la OIT (por afectar los derechos ya reconocidos a los pueblos indígenas en la Constitución mexicana y en el Convenio 169, sin previa consulta ni posibilidad de defensa alguna); 87 y 128 (por apartarse tanto el Presidente de la República como los legisladores de su obligación de cumplir y hacer cumplir la Constitución)

---

<sup>90</sup> La iniciativa de ley de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) elaborada en diciembre de 1996 sí se basaba en los Acuerdos de San Andrés firmados entre el gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en febrero de ese año. Además, dicha iniciativa de ley sí tenía el respaldo del Congreso Nacional Indígena, a diferencia de la reforma constitucional aprobada finalmente en 2001.

<sup>91</sup> Esto se demuestra en el estudio comparativo realizado por el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez entre el dictamen de reforma constitucional aprobada por el poder legislativo, el Convenio 169, y la Iniciativa de Ley Cocopa; así como entre el Convenio 169, los Acuerdos de San Andrés, y las iniciativas de ley de la Cocopa y varios partidos políticos.

Por todo lo anterior, resulta relevante que el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) estableció en la recomendación general 21: “Que el Congreso de la Unión reabra el debate sobre la reforma constitucional en materia indígena, con el objeto de establecer claramente los derechos fundamentales de los pueblos indígenas de acuerdo a la legislación internacional vigente y con apego a los principios firmados en los Acuerdos de San Andrés. El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo deberá ser aplicado en toda legislación e instancia que tenga relación con los derechos de los pueblos indígenas. La preservación y protección de las tierras, territorios y recursos de los pueblos y comunidades indígenas debe tener prioridad por encima de cualquier otro interés en la solución de los conflictos agrarios.”<sup>92</sup>

#### 4. Desarrollo Regional y Plan Puebla Panamá<sup>93</sup>

Si bien el Comité de DESC no ha hecho mención explícita del derecho a la libre determinación en sus observaciones finales a México de 1993 (E/C.12/1993/16) ni en las últimas de 1999 (E/C.12/1/Add.41), sí se ha referido en ambos documentos a situaciones y temas relevantes para derecho, como sería el caso de las referencias a la situación de los pueblos indígenas, en particular en los estados del sur y sureste (estados de Chiapas, Guerrero, Veracruz y Oaxaca) así como a los impactos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y de los programas de ajuste estructural de la Banca Multilateral en nuestro país. Por ejemplo, en el tema de los pueblos indígenas, las recomendaciones del Comité sobre desalojos forzados cobran especial importancia a la luz del derecho a la libre determinación ya que se deben revisar los casos de comunidades desplazadas que se ven privadas de sus medios de subsistencia.

Aunque los impactos negativos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se tratan con mayor detalle en el apartado sobre política económica, es necesario señalar que los desequilibrios a nivel regional<sup>94</sup> se incrementaron con la entrada en vigor de este Tratado<sup>95</sup>, pues forma parte de las consideraciones del gobierno mexicano en IV Informe Periódico al responder sobre lo que ha hecho para atender la recomendación del Comité de DESC respecto a seguir intensificando esfuerzos para aliviar cualesquiera efectos negativos que pudiera tener la aplicación del Tratado sobre ciertos sectores vulnerables de la población.<sup>96</sup> El gobierno señala que las acciones que ha puesto en marcha “...consisten en el diseño de políticas de desarrollo territorial integral, focalizadas al combate de la pobreza y la desigualdad”<sup>97</sup>; y destaca al Plan Puebla Panamá (PPP) como parte de “otras iniciativas de desarrollo territorial que busca fomentar el desarrollo regional [...] cuyo objetivo es impulsar el desarrollo y la conectividad de la región sur, sur-este de nuestro país.”<sup>98</sup> Lo que no informa el gobierno es del amplio movimiento social opositor al PPP no sólo en México

<sup>92</sup> OACNUDH en México. Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México. Mundi-Prensa México, 2003, p. VIII

<sup>93</sup> Esta sección se basa en información de DECA Equipo Pueblo, A.C y de la Alianza Mexicana para la Autodeterminación de los Pueblos (AMAP), sintetizada por Domitille Delaplace de DECA Equipo Pueblo.

<sup>94</sup> Un indicador de ello nos lo da el desglose por estado del Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que revela fuertes contrastes entre la región noreste (Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León y Tamaulipas) y los estados del sur y sur-este (Estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán) los cuales presentan los índices de esperanza de vida, de educación y de PIB más bajos del país. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe sobre Desarrollo Humano, México 2002. Mundi-Prensa México, 2003, Cuadro 1.3. “IDH para las regiones de México”.

<sup>95</sup> PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano, México 2002. *Op. Cit.*, p77.

<sup>96</sup> Párrafo 35 de las Observaciones finales del Comité de DESC a México (E/C.12/1/Add.41)

<sup>97</sup> IV Informe Periódico, *Op.Cit.*, párrafo 1140.

<sup>98</sup> *Op. Cit.*, párrafo 1142.

sino en toda la región mesoamericana, por los efectos adversos de los proyectos de este Plan en los derechos humanos de las comunidades de la región.

El Plan Puebla Panamá es un programa de desarrollo regional supranacional entre la región Sur-sureste de México (conformado por los estados de Puebla, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo) y las siete naciones centroamericanas (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá) que fue propuesto por el Presidente mexicano Vicente Fox Quesada (2000-2006) y aprobado por los Mandatarios de la región centroamericana el 15 de junio de 2001. Este Plan se compone de ocho iniciativas estructuradas en 3 ejes estratégicos:

- (1) *Eje estratégico de Integración productiva e intercambio comercial y competitividad*, que comprende las siguientes 5 iniciativas: Facilitación del Intercambio Comercial, Promoción del Turismo, Interconexión Energética, Integración Vial e Integración de los Servicios de Telecomunicaciones;
- (2) *Eje estratégico para el Desarrollo Humano*,
- (3) *Eje estratégico para el fortalecimiento institucional*.

El análisis del presupuesto federal asignado entre 2001 y 2004 para el PPP y el desarrollo de la región sur y sureste muestra que la mayor parte de los recursos públicos invertidos, alrededor del 95%<sup>99</sup> han sido asignados al primer eje estratégico, es decir para la financiación de megaproyectos de infraestructura que comprenden la construcción de grandes corredores carreteros, la modernización de instalaciones portuarias y aeroportuarias, la construcción de presas hidroeléctricas, de interconexiones energéticas y de complejos turísticos, etc. Al contrario, el componente de desarrollo humano ha contado con un presupuesto muy reducido (alrededor de 3%)<sup>100</sup>

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que es parte de la Comisión de Alto Nivel para la búsqueda de Financiamiento de los Proyectos del PPP, ha sido encargado de coordinar las gestiones de financiamiento para la implementación de los proyectos acordados en el marco de este Plan. Además de orientar fondos propios en esta dirección, busca promover el liderazgo del sector privado como una alternativa de financiamiento (con efectos fiscales en el presupuesto gubernamental – contratación de deuda) Sin embargo, esta tendencia a la “privatización” del financiamiento del desarrollo genera una serie de interrogantes y preocupaciones, ya que contribuye a desplazar el espacio de definición de las prioridades en materia de desarrollo del ámbito público al privado y del principio de soberanía nacional a los intereses económicos de los grandes inversionistas, quienes prestan muy poca atención al otorgamiento de facilidades financieras en condiciones ventajosas para las pequeñas y medianas empresas (PyMEs), el fomento de sectores de mayor riesgo, la promoción de energías no renovables, la lucha contra la pobreza, y la financiación de proyectos de desarrollo en zonas rurales que hayan sido previamente consultados con las comunidades.

---

<sup>99</sup> Estimación a partir de datos sobre Presupuesto Federal para el “PPP” y el “Desarrollo de la Región Sur-Sureste”(2001-2004) proporcionados por José Alberto García Ponce, Asesor de la Comisión de Seguridad Social, Cámara de diputados, LIX Legislatura y de la UCEZVIVE, con base en una revisión del Presupuesto de Egresos de la Federación 2001-2004, citado en Alianza Mexicana por la Autodeterminación de los Pueblos (AMAP). “Violación a los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) por el Plan Puebla-Panamá”, por Rose Ma. Balderas (CDH Tepeyac / AMAP), Ulises Chávez (AMAP), Gabriela Rangel (RMALC / AMAP), Martín Velázquez (UCEZ VIVE /AMAP), mimeo, 2004.

<sup>100</sup> Ibid.

El PPP, y en lo general las políticas y planes de desarrollo regional, fueron diseñados por las autoridades sin la participación de la población, y desde una lógica que busca fomentar las actividades de grupos económicos nacionales o extranjeros más que desde la perspectiva de promover proyectos concertados con las comunidades de la región y con base en sus necesidades y aspiraciones. Ni la definición ni la aprobación de la estrategia de desarrollo regional contemplada en el PPP fueron sustentadas en una amplia discusión pública. Al contrario, sus proyectos han sido impuestos, a menudo con el uso de la fuerza pública, sin previa consulta y sin haber obtenido el consentimiento de la población afectada. De esta forma, el Gobierno mexicano viola el derecho a la libre-determinación, en virtud del que todos los pueblos tienen el derecho a establecer libremente su condición política y proveer asimismo a su desarrollo económico, social y cultural<sup>101</sup>.

Por ser el sur y sureste mexicano una región con fuerte densidad de población indígena, el Gobierno está obligado por lo estipulado en el Convenio 169 de la OIT a involucrar a los pueblos indígenas “en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.”<sup>102</sup> También en este Convenio se reconoce el derecho a la consulta de los pueblos indígenas, precisando que “Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”<sup>103</sup> Al contrario, los pueblos del sur y sureste no han sido consultados en la definición de la estrategia ni tampoco debidamente informados y consultados sobre las implicaciones sociales, ambientales y culturales de los proyectos implementados. Es más, los proyectos que ya se implementaron han significado una regresión en el goce de los DESCAs de la población del sur y sur-este, por ejemplo: el despojo de tierras, la destrucción del patrimonio cultural y de los ecosistemas, así como la expropiación de recursos naturales (agua, bosques, biodiversidad, etc.) han sido el común denominador de varios casos.

## **5. Casos de violación al derecho a la libre determinación<sup>104</sup>**

Los casos que documentamos en este apartado reflejan la interdependencia del derecho a la libre determinación con los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) y otros derechos humanos como el derecho a la información, a la consulta y la participación, al desarrollo. Asimismo, evidencian los efectos de la política económica y del modelo de desarrollo vigente en el disfrute de estos derechos.

### **➤ El Caso del Plan Milenium - Estado de Puebla<sup>105</sup>**

El “Plan Milenium” promovido por el gobierno del estado de Puebla a partir de 1999 es un ejemplo claro de la imposición, mediante amenazas, intimidaciones e incluso la criminalización de defensores de derechos humanos, de un megaproyecto de inversión que contempla la construcción de carreteras, zonas industriales, actividades turísticas, en los territorios de comunidades rurales e indígenas del país. Se trataba de una propuesta de desarrollo urbano e industrial que afectaría las tierras de 8

---

<sup>101</sup> PIDESC, art. 1, párrafo 1.

<sup>102</sup> Convenio 169 de la OIT, artículo 7, párrafo 1.

<sup>103</sup> Convenio 169 de la OIT, artículo 6, párrafo 2.

<sup>104</sup> Esta sección se basa en información de DECA Equipo Pueblo, A.C y de la Alianza Mexicana para la Autodeterminación de los Pueblos (AMAP), sintetizada por Domitille Delaplace de DECA Equipo Pueblo.

<sup>105</sup> Síntesis del caso. Para mayor información véase el documento “Violación a los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) por el Plan Puebla-Panamá”, AMAP, Op.cit.

municipios, de más de 4 mil productores la mayoría de origen náhuatl.<sup>106</sup> A partir de octubre del año 2000, y sin haber facilitado información ni promovido consultas con la población potencialmente afectada, funcionarios de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) acudieron a las comunidades de San Pablo Actipan y San Nicolás Zoyapetlayoca del Municipio de Tepeaca, a la Colonia José María Pino Suárez del Municipio de Tecamachalco y a San Jerónimo Almoloya para pretender comprar las tierras a un precio irrisorio<sup>107</sup>. Bajo intimidaciones y amenazas, campesinos y campesinas de estas localidades vendieron sus tierras. En noviembre de 2001, compañeros de las comunidades afectadas se organizaron en la Unión Campesina Emiliano Zapata Vive (UCEZ VIVE) para defender su derecho a la tierra y demandar la cancelación del Plan Milenium. En esta lucha fue muerto el Diputado Teodoro Lozano (un fundador de la UCEZ), fue secuestrado el compañero Concepción Colotla y se giraron órdenes de aprehensión en contra de los dirigentes del movimiento. La presión social forzó a que el Gobernador del estado, Sr. Melquiades Morales, anunciara la suspensión del Plan Milenium. Sin embargo, hasta la fecha las autoridades no han devuelto los títulos de propiedad de la tierra. Así, más que mejorar las condiciones de existencia, el Plan Milenium significó para muchas familias el despojo de sus tierras y con ello de sus medios de subsistencia, violando su derecho a la libre determinación (PIDESC, artículo 1, párrafo 2) así como su derecho a la alimentación y a la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra (PIDESC art. 11)

#### ➤ **El caso de la Supercarretera Oaxaca-Istmo-Huatulco – Estado de Oaxaca**<sup>108</sup>

A principios de marzo de 2002, el Lic. Celestino Alonso Álvarez, titular del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE) hizo pública la construcción de la Supercarretera Oaxaca-Istmo-Huatulco. En 2003, equipos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) empezaron labores en las comunidades de Guiéchiquero y Cerro Chivo, ambas pertenecientes a los Bienes Comunales de Santa María Jalapa del Marques Tehuantepec; y en enero de 2004 se presentaron ingenieros para iniciar la construcción del tramo del km. 186 al 198 de la supercarretera. Las comunidades afectadas que no habían sido informadas ni consultadas, con el apoyo del Centro Tepeyac, mandaron un oficio al Presidente de la República, y otras autoridades<sup>109</sup> exigiéndoles el respeto del derecho a la información y a la consulta consagrado en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; pero nunca recibieron respuesta. En una Asamblea General celebrada en febrero de 2004, las comunidades decidieron no aceptar la construcción de la Supercarretera. Sin embargo, la SCT siguió con la obra pretextando haber obtenido el consentimiento de las comunidades al haber firmado un convenio con los integrantes del Comisariado de los Bienes Comunales (a quien otorgó la cantidad de \$505,572.00 por efecto de indemnización para el área afectada). Este procedimiento es violatorio de la Ley Agraria que estipula que el consentimiento debe darse en el marco de una Asamblea General convocada con apego a la normatividad agraria en vigor. Asimismo las autoridades violaron las disposiciones del Convenio 169 de la OIT al no promover una consulta efectuada “de buena fe y de una manera apropiada”<sup>110</sup>.

---

<sup>106</sup> Declaración de la Unión Campesina Emiliano Zapata Vive (UCEZ VIVE) a La Jornada, periódico de circulación nacional, el 15 de septiembre de 2001 ([www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx))

<sup>107</sup> De 1. 50 a 3.00 pesos (respectivamente 0.14 y 0.28 dólares americanos) por metros cuadrados para tierras de temporal; y 9.00 pesos (equivalente a 0,85 dólares americanos) en caso de tierras de riego.

<sup>108</sup> Síntesis del caso. Para mayor información véase el documento: “Violación a los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) por el Plan Puebla-Panamá”, AMAP, Op.cit. en donde se recupera la documentación de este caso por el Centro de Derechos Humanos Tepeyac.

<sup>109</sup> Oficios de fecha 29 de septiembre de 2003, dirigidos al Lic. Vicente Fox Quesada, Presidente de la República, al Arq. Pedro Cerisola y Weber Secretario de Comunicaciones y Transportes, a la Ing. Xóchilt Gálvez, Directora de la CONADEPI.

<sup>110</sup> Convenio 169 de la OIT, artículo 6, párrafo 2.

Este megaproyecto resulta en una serie de violaciones a los DESCAs de los campesinos e indígenas asentados en los Bienes comunales de Santa María Jalapa. La construcción de esta red carretera implicó el despojo de las tierras de cultivo de campesinos que a casi un año de haberse suscrito el convenio con la SCT aún no han sido indemnizados. Al atravesar los bienes comunales, la carretera obstaculiza el libre tránsito de los campesinos de sus casas a sus parcelas, dificultando la realización de sus actividades productivas y de ganadería, y por ende el desarrollo comunitario. Además la construcción de la Supercarretera Oaxaca-Istmo-Huatulco constituye una amenaza a la vida cultural de los pueblos indígenas de la región, como sucedió en el tramo Guelaguichi–Tehuantepec que afectó los importantes vestigios arqueológicos de Dainzú y El Carrizal. Frente a ello los pueblos indígenas mixes, zapotecos, mixtecos, zoques, chinantecos, chontales y kunats o huaves del Istmo de Tehuantepec en Oaxaca se han movilizad para manifestar su rechazo, pero las autoridades han hecho caso omiso de estas resistencias.

➤ **El caso de la Central Hidroeléctrica La Parota – Estado de Guerrero**<sup>111</sup>

La presa hidroeléctrica “la Parota” que el gobierno mexicano, a través de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), pretende construir en la cuenca del Río Papagayo está vinculada con la Iniciativa de Interconexión Energética del PPP.<sup>112</sup> Este megaproyecto implicará la inundación de 17.000 hectáreas, incluyendo tierras de cultivo, carreteras y puentes, en las que se encuentran 21 comunidades (cuatro bienes comunales, 16 ejidos y una propiedad privada) ubicadas en los municipios de Acapulco, Juan R. Escudero, San Marcos, Chilpancingo y Tecuanapan, de las cuales alrededor de 25.000 personas serán desalojadas. Además tendrá efectos indirectos para más de 75 mil personas que se ubican río abajo. Este proyecto afectará la vida cotidiana y los ingresos de miles de personas, ya que en esta región son numerosas las familias de comuneros, ejidatarios y pobladores que viven de lo que cultivan (maíz, jamaica, papaya, melón, limón, entre otros productos agrícolas) así como de la cría de animales. Además, traería graves impactos ambientales, en particular causará daños irreversibles al ecosistema y la extinción de una especie endémica (la rana paraguay), así como posibles daños a la salud pública como ha ocurrido en el caso de otras represas. Todo ello representa graves violaciones potenciales a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los comuneros –consagrados en el PIDESC y otros instrumentos internacionales ratificados por México- como son el derecho a la vivienda, a la salud, al trabajo, a la alimentación, al medio ambiente sano y protegido, al desarrollo sustentable, entre otros.

La construcción de la presa “La Parota” ha sido rechazada por un amplio grupo de comuneros y ejidatarios de la zona, quienes consideran que este proyecto no representa para ellos una opción de desarrollo sustentable sino una amenaza para la vida comunitaria dado su alto costo ecológico, social y económico; sin embargo los gobiernos municipal, estatal y federal han ignorado sus opiniones, y desarrollado una estrategia autoritaria y antidemocrática para imponer este proyecto a toda costa, caracterizada por: a) el ofrecimiento engañoso de obras, servicios y proyectos productivos, así como la compra de votos, que han dividido y enfrentado a las familias y comunidades rompiendo el tejido social; b) la falta de información oportuna, veraz, objetiva y de consulta adecuada a quienes serán afectados por las obras violando sus derechos fundamentales a la información y participación en proyectos que les afectan

---

<sup>111</sup> Síntesis del caso. Para mayor información véase los documentos: “Violación a los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) por el Plan Puebla-Panamá”, AMAP, Op.cit. / Espacio DESC. “Informe sobre los acontecimientos y las violaciones a los derechos humanos relacionados con el Proyecto Hidroeléctrico “La Parota”, estado de Guerrero, México, mimeo, febrero 2006, 17 pp.

<sup>112</sup> La presa hidroeléctrica esta incluida dentro de los proyectos de “Promoción de Centrales Hidroeléctricas y Geotérmicas Regionales” en: Presidencia de la República. Documento base del Plan Puebla Panamá, Marzo de 2001.

directamente; c) la convocatoria y realización de asambleas comunales violando la ley agraria y el Estado de derecho; d) la utilización desproporcionada de los cuerpos de seguridad pública en la vigilancia de dichas asambleas; e) la criminalización de quienes se han opuesto al proyecto a través de la liberación de órdenes de aprehensión y sometimiento a proceso judicial de los líderes opositores por supuestos delitos nunca comprobados y; f) las amenazas de muerte que han recibido algunos de los opositores al proyecto.

Al imponer este proyecto sin haber obtenido su aceptación pública - violando la normatividad nacional e internacional en materia de derecho a la información, participación y consulta y vulnerado los derechos a la vida, integridad y seguridad personales de la población afectada - el gobierno mexicano está incumpliendo con su obligación internacional de respetar el derecho a la libre determinación de los afectados, negándoles su derecho a decidir sobre su desarrollo económico, social y cultural. Además, de ser construida la presa, el gobierno mexicano incumplirá su obligación internacional de respetar el derecho de los campesinos, a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales y a no ser privado de sus propios medios de subsistencia.

Todo lo anterior ha ocasionado graves violaciones a las formas y procedimientos legales en vigor en el país y a los derechos humanos reconocidos en la normatividad nacional e internacional, en particular en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el propio PIDESC –ambos ratificados por el Estado mexicano desde 1981. Frente a esta situación, los opositores al proyecto que se organizaron en el Consejo de Ejidos y Comunidades Opositores a la Presa la Parota (CECOP), con el apoyo de organizaciones civiles mexicanas, difundieron este caso ante organismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales de derechos humanos y a medios de comunicación. Asimismo, emprendieron una serie de acciones legales y administrativas ante el Tribunal Unitario Agrario, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la procuraduría General de la República, la Comisión de Nacional de Derechos Humanos.

El 19 de enero del 2006 el Tribunal Unitario Agrario del 41 circuito con sede en Acapulco, Guerrero, declaró la nulidad de una de las asambleas, llevada a cabo el 23 de agosto de 2005, que tenía la finalidad de someter a autorización de los comuneros el proceso expropiatorio de los terrenos destinados a la construcción de la presa. Esta resolución es de gran relevancia pues demuestra que el gobierno mexicano y la CFE no se han conducido con apego a la legalidad, y que violaron los derechos agrarios de los comuneros para imponer un proyecto que no cuenta con el consentimiento de la población de la zona.

Además, el caso de la Parota fue considerado durante la Primera Audiencia Pública del Tribunal Latinoamericano del Agua (TLA)<sup>113</sup> llevada a cabo del 13 al 20 de marzo del 2006 en la Ciudad de México. El caso fue presentado por el CECOP en oposición a la CFE, al Gobierno del estado de Guerrero, a la SEMARNAT y a la Procuraduría Agraria. En su veredicto, el TLA consideró, entre otras cuestiones, que la manifestación de impacto ambiental y su correspondiente autorización no considera los daños a la salud pública ni a la calidad de vida de la población por la construcción del embalse que la expone a un mayor riesgo de epidemias y enfermedades hídricas, con lo que viola la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ley

---

<sup>113</sup> El TLA es una instancia internacional, autónoma e independiente, de justicia ambiental que fue creado con el fin de contribuir a solucionar conflictos relacionados con los sistemas hídricos de la región latinoamericana. Este tribunal ético ha sesionado en Centro América en 2000 y 2004, y desarrolló su primera audiencia latinoamericana en marzo de 2006. Para mayor información consultar: [www.tragua.com](http://www.tragua.com)

general de equilibrio ecológico y protección al ambiente (LGEEPA), la ley de aguas nacionales, la ley general de salud.

Asimismo, que el agravio a los derechos fundamentales de las comunidades amenazadas son uno de los costos sociales del proyecto, enfatizando que se violenta el artículo 27 Constitucional que reconoce la personalidad jurídica de los núcleos ejidales y comunales y protege su propiedad sobre la tierra tanto para asentamiento humano como para actividades productivas. La expropiación de tierras comunales y ejidales contraviene con los principios de esta disposición constitucional, ya que el beneficio de la obra no recae en los pobladores ni contribuye a su desarrollo. Más bien contribuye a elevar los niveles de pobreza al ser expropiadas sus tierras.

En vista de los hechos y consideraciones que anteceden, el Tribunal Latinoamericano del Agua resolvió declarar que:<sup>114</sup>

- Los derechos agrarios de las comunidades afectadas y el control del territorio y sus recursos naturales deben ser garantizados como lo marca el artículo 27 constitucional. De igual manera debe respetarse la diversidad cultural, la existencia de comunidades indígenas y los derechos agrarios y formas de gobierno, usos y costumbres en su territorio como se especifica en el artículo 2 de la Constitución. Por consiguiente, el proyecto hidroeléctrico La Parota debe cancelarse, ya que no se demuestran los beneficios a la población local ni su contribución al desarrollo regional ni a la protección del medio ambiente y los recursos naturales.
- Que debe respetarse el estado de derecho en la región y en específico deben cumplirse las disposiciones legales nacionales y compromisos internacionales de México respecto al: A) Derecho a la información para que los ciudadanos ejerzan con total y real conocimiento sobre cualquier asunto que se vean precisados de opinar. B) Derecho a la consulta y participación, con el fin de se brinden las condiciones básicas legales para que la población participe en la toma de decisiones sobre proyectos que les afectan. C) Derecho a la libre determinación respecto al derecho de los pueblos a establecer su condición política y a proveer a su desarrollo económico, social y cultural; disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales y no ser privados de sus medios de subsistencia. D) Derecho a la vivienda para garantizar el funcionamiento y reproducción de las relaciones familiares y comunitarias. E) Derecho a la alimentación en la perspectiva de que la población depende de sus tierras para la subsistencia y aprovecha las aguas del río para la pesca. F) Derecho al agua como una condición básica para que haya un disfrute en calidad y cantidad adecuada para la población. G) Derecho a la tierra como un medio que permite la obtención de alimento para el sustento de la familia y la comunidad. H) Derecho al territorio en la perspectiva de que el control de las tierras y los recursos naturales contribuyen a preservar su territorio y a construir la identidad comunitaria. I) Derecho al desarrollo es indispensable para garantizar mejores condiciones de vida para la población local.

En su veredicto, el TLA también resuelve que no se lleven a cabo megaproyectos con objetivos múltiples como es el caso de la presa hidroeléctrica La Parota, cuyo objetivo no se orienta a la producción de energía renovable y cuyos altos costos sociales y ambientales son sufragados por los habitantes originales de los territorios y financiados con recursos públicos. Y, finalmente, que se exhorte a las instancias

---

<sup>114</sup> Dado a conocer públicamente en México D.F. el 20 de marzo del 2006.

federales, estatales y municipales que remedien los actos violatorios de los derechos humanos y de los derechos procedimentales de los afectados.

## 6. Conclusiones y recomendaciones

La estrategia gubernamental de “desarrollo regional” para el sur-sureste del país tiene serias limitaciones. No se basa en una visión integral del derecho al desarrollo concebida como la realización progresiva de los derechos fundamentales de la población. Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales no constituyen ni una prioridad ni un eje orientador de la política gubernamental, por lo que aparece poco factible que esta estrategia logre revertir los impactos negativos del TLCAN y mejorar el nivel de vida de la población local como afirma el gobierno.

En cualquiera de los proyectos analizados no se estaría promoviendo un verdadero desarrollo al pasar por encima de los derechos humanos, incluyendo el derecho a la libre determinación. Resulta urgente que el gobierno mexicano de seguimiento a las propuestas del Diagnóstico nacional de la OACNUDH al respecto.<sup>115</sup>

- Promover la participación social y construcción de consensos en la definición de políticas públicas de desarrollo.
- Legislar para que los gobiernos federal, estatales y municipales consideren y respeten las opiniones de las poblaciones y comunidades locales, particularmente las indígenas, respetando sus usos y costumbres, respecto de aquellos programas y proyectos de inversión y desarrollo que tendrán expresión y efecto concreto en el territorio que ellas ocupan.

El proceso de desarrollo en la región ha sido excluyente, autoritario, poco participativo e incapaz de incluir las demandas de las comunidades y pueblos. El despojo de las tierras, la falta de una justa indemnización y alternativas dignas, la destrucción del medio ambiente, la apropiación de los recursos naturales, y el proceso de extinción del patrimonio cultural constituyen graves violaciones a los derechos consagrados en el PIDESC, en particular al derecho a la libre determinación, al medio ambiente sano, a la vivienda adecuada y los derechos culturales. Al no tomar en cuenta los principios y obligaciones contempladas en dicho Pacto ni el Convenio 169 de la OIT y en las observaciones generales y las recomendaciones específicas emitidas por el Comité de DESC, el Estado ha fallado en respetar sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Por lo tanto, solicitamos al Comité de DESC recomendar al Estado mexicano lo siguiente:

- 1) El Estado mexicano debe asegurar que las políticas, planes y programas de desarrollo regional se sustenten y respeten los derechos humanos, en particular de los DESC de la población.
- 2) El Estado mexicano debe dar información oportuna, realizar procesos apropiados de consulta pública con apego a la normatividad nacional e internacional, y garantizar una amplia participación de la población afectada y las organizaciones interesadas en todas las fases de los proyectos de desarrollo (diseño, aprobación, planificación, ejecución y evaluación).

---

<sup>115</sup> OACNUDH en México. Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México. Mundi-Prensa México, 2003, pp. 74-76

- 3) El Estado mexicano debe cancelar todos los programas y proyectos de desarrollo regional que no cuentan con el consentimiento de la población afectada e impliquen violaciones a los derechos humanos.
- 4) El gobierno mexicano debe respetar el derecho a la libre determinación de las comunidades y pueblos, en particular respetar su derecho a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, a proveer a su desarrollo económico, social y cultural y a no ser privados de sus propios medios de subsistencia.

## **IGUALDAD DE DERECHOS PARA LOS HOMBRES Y LAS MUJERES<sup>116</sup>** **(Artículo 3 del PIDESC)**

### **1. Panorama general sobre la situación de las mujeres en México**

En México habitan 103.1 millones de personas, de las cuales 53.0 millones son mujeres y 50.1 millones hombres.<sup>117</sup> Del total de personas pobres, 26 millones de mujeres y 46.3% de los hogares con jefatura femenina son pobres. En relación a la violencia que enfrentan las mujeres, una de cada tres mujeres ha sufrido violencia alguna vez en su vida por parte de su pareja en turno y 12 mujeres mueren diariamente a consecuencia de la violencia.<sup>118</sup>

Si bien el IV Informe Periódico del Estado mexicano (E/C.12/4/Add.16) da cuenta de algunas actividades, programas, convenios, vinculaciones y legislación existente en materia de empleo y equidad de género, las mujeres en general, y en particular las niñas, las adultas mayores, las indígenas, las mujeres en situación de pobreza, las trabajadoras en la maquila, las migrantes, entre otras, enfrentan todavía diversos obstáculos para la realización de sus derechos en igualdad de condiciones que los hombres. En México siguen prevaleciendo patrones culturales tradicionales discriminatorios, que condicionan la participación de las mujeres en las actividades económicas. Se mantiene la inequidad en el salario y en la distribución de las cargas y responsabilidades domésticas.

### **2. Participación económica de las mujeres**

La tasa de participación económica femenina ha aumentado. En el segundo semestre de 1991 se registró en las mujeres de 12 años y más, una tasa de participación económica de 31.5 por cada cien mujeres, para el año 2004 se observa un incremento de seis puntos en la tasa, con 37.5 por cada cien mujeres.<sup>119</sup>

El IV Informe Periódico reconoce que uno de los factores que ha influido para el aumento de la participación de las mujeres en la actividad productiva es la necesidad de complementar el ingreso familiar (párrafo 243), y que las mujeres continúan enfrentando grandes limitaciones, como la segregación ocupacional o el hostigamiento sexual en el empleo (párrafos 245 y 246). Diversos estudios señalan como las mujeres se incorporan y permanecen en la actividad económica, con la carga del trabajo doméstico y el cuidado de los hijos e hijas, lo que ha implicado desigualdad de género. Las mujeres han tenido que llevar al mismo tiempo su vida familiar y su proyecto laboral sin contar, muchas veces, con los apoyos institucionales y laborales necesarios para combinar de manera armónica ambos espacios o descargar en los hombres parte de esas responsabilidades.

De acuerdo a la *Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo*, el trabajo doméstico y el cuidado de los hijos siguen concentrándose en las mujeres. En 2002 el porcentaje de

---

<sup>116</sup> Este apartado sobre igualdad de derechos fue elaborado por el Comité de América Latina y el Caribe (CLADEM- México), el cual recoge información generada por ALOP/Equipo Pueblo en su Estudio Género y DESC en México 2005 elaborado por Areli Sandoval y Laura Becerra; por el Informe Sombra La discriminación de las mujeres en México, cuatro años después: avances y retrocesos 1998-2000, elaborado por la Mtra. Teresa Columba Ulloa Zúñiga, Coordinadora Nacional de la Campaña "Los derechos de las mujeres no son opcionales"; por documentos derivados del Espacio feminista de articulación mexicana y mujeres feministas; así como fuentes oficiales.

<sup>117</sup> INEGI, Resultados Preliminares del II Censo de Población y Vivienda 2005, Aguascalientes, Ags., Comunicado Núm. 024/06, 13 de febrero de 2006.

<sup>118</sup> [www.indesol.gob.mx](http://www.indesol.gob.mx)

<sup>119</sup> Gabinete de Desarrollo Humano y Social, Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2005, México, 2005, p. 54.

las horas a la semana que las mujeres dedican a estas dos actividades es 28.4% contra 6.5% que dedican los hombres. Estos porcentajes aumentan si el nivel educativo de mujeres es menor. Las mujeres sin instrucción dedican a ambas actividades 33.7% de horas a la semana mientras los hombres de igual nivel educativo dedican 5.8%.<sup>120</sup> Esta situación repercute en una merma de su tiempo de esparcimiento y, por tanto, una disminución de su bienestar, además de ser las mujeres quienes garantizan servicios necesarios para la sociedad, que no se contabilizan como parte del Producto Interno Bruto (PIB)<sup>121</sup>

Si bien parecieran alentadores los resultados del IV Informe sobre la disminución de la brecha salarial de género (párrafo 231), a la luz de la exclusión de las mujeres en actividades consideradas “masculinas”, así como el subempleo femenino registrado en los últimos diez años, los resultados no son favorables. La desigualdad entre hombres y mujeres en las remuneraciones por trabajo se sigue manteniendo, mientras se padece también la desigualdad entre hombres y mujeres en el acceso al empleo, por ejemplo: en el 2004 población ocupada se ubicó en 41,6 millones de personas de las cuales 27,1 millones (65,2%) son hombres y 14,5 millones (34,8%) son mujeres. Adicionalmente, el promedio de la tasa de desempleo femenino registrada en los últimos diez años es de 2,9%, mientras que la de los hombres es de 2,4% (párrafos 56 y 57 del IV Informe Periódico)

De acuerdo a *Los objetivos de desarrollo del milenio en México: Informe de avance 2005*, por ejemplo, si se compara a las mujeres ocupadas como profesionales técnicas o trabajadores del arte con hombres en la misma ocupación, se observa que, en 2004, 30.6% de las primeras recibía más de cinco salarios mínimos, frente a 41.5% de los hombres con la misma ocupación.<sup>122</sup> Además, las mujeres con menos años de escolaridad presentan los porcentajes más bajos de ingreso respecto del masculino. El no disponer o no percibir de más y mejores ingresos, afecta la autonomía de las mujeres, colocándolas en situaciones de vulnerabilidad ante cambios en las relaciones conyugales, separaciones, divorcios y viudez, situaciones en las que frecuentemente las mujeres se ven afectadas en lo económico y quedan ante el riesgo de la pobreza<sup>123</sup>.

De otro lado, si bien para el 2004 ha habido un ligero incremento de la PEA femenina, en comparación con años anteriores, del total de la población económicamente activa 64.6% son hombres y 35.4% mujeres<sup>124</sup>. Una parte importante de esta población femenina ocupada sigue ubicándose en el sector no estructurado de la economía, en empleos de mala calidad, con subcontrataciones ocasionales, trabajo a domicilio, micro negocios o trabajos sin contrato ni cobertura de seguridad social, entre otros.

De esta forma, el incremento de la participación femenina en las actividades económicas, no es garantía de igualdad económica, ni de igual acceso al trabajo. Las mujeres han venido constituyendo una reserva de mano de obra que sirve de complemento o regulación en las reestructuraciones necesarias para el aparato productivo<sup>125</sup>. La discriminación laboral<sup>126</sup>, la desigualdad en los salarios y la

---

<sup>120</sup> INEGI, UNIFEM, Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo 2002. Tabulados básicos definitivos, INEGI, 2005, p 29.

<sup>121</sup> Espacio feminista de articulación mexicana y mujeres feminista, Derechos de las Mujeres para la Democracia y el Desarrollo Nacional, Documento político, 2006, p.1

<sup>122</sup> Gabinete de Desarrollo Humano y Social, Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2005, México, 2005, p. 54.

<sup>123</sup> *Ibíd.*, p. 56.

<sup>124</sup> *Ibíd.*, p. 117.

<sup>125</sup> Gabinete de Desarrollo Humano y Social, Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2005, México, 2005, p.54.

necesidad de contar con un mejor ingreso vulneran el acceso de las mujeres al trabajo, en igualdad de condiciones. El Estado mexicano esta incumpliendo con las obligaciones de proteger y de cumplir establecidas por el PIDESC y detalladas en los párrafos 19, 20, 21 de la Observación General No. 16 del Comité.

### **3. Limitaciones en la igualdad ante la ley**

Es innegable que en los últimos 15 años el país ha vivido cambios políticos, institucionales y legales importantes. Si bien el gobierno mexicano reporta que ha venido realizando un trabajo de promoción y defensa de los derechos humanos con perspectiva de género, a través del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), con el objetivo de impulsar una agenda legislativa que garantice la igualdad y no discriminación (párrafos 34 y 35), aún permanecen desigualdades de género en la legislación interna derivados, entre otras cuestiones, de: una redacción inadecuada de la norma; falta de normatividad para proteger los derechos de las mujeres; la permanencia de patrones culturales en la interpretación de la norma e impartición de justicia. Por ejemplo, en los códigos civiles de los estados de la República Mexicana no se reconoce el valor económico del trabajo doméstico; 25 de ellos no dan a los cónyuges responsabilidades iguales; ocho exigen el consentimiento del marido para que la mujer pueda trabajar; siete obligan a ésta a vivir donde su marido decida; todos hacen recaer en la madre la obligación de registrar a los hijos nacidos fuera del matrimonio, y exigen pruebas muy difíciles de obtener a quienes decidan demandar la paternidad.<sup>127</sup>

Respecto a homologar las legislaciones estatales relacionadas con los derechos sexuales y derechos reproductivos de las mujeres con los estándares más altos, a partir de 2000 con un partido político de derecha en el poder hay censura ante temas relacionados con la sexualidad y el aborto. Se han hecho modificaciones a los códigos civiles y penales en materia de violencia familiar, pero no hay un procedimiento adecuado que de manera específica atienda a delitos o faltas que resuelva la problemática (por ejemplo, las medidas precautorias no se fijan automáticamente y los códigos de procedimientos no son precisos)<sup>128</sup>

### **4. Recomendaciones**

- Garantizar el acceso en condiciones de igualdad a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), realizando investigaciones y análisis cualitativos que den cuenta del impacto sustantivo en la vida cotidiana de las mujeres de la diversidad de acciones implementadas por el gobierno.
- Garantizar la continuidad del proceso de armonización en temas pendientes como el aborto y violencia.
- Promover el cambio cultural en al valorización y distribución equitativa del trabajo doméstico y garantizar su reconocimiento económico, la ampliación de los espacios gubernamentales para el cuidado de hijas e hijos y la armonización de los horarios escolares con los laborales.
- Garantizar el respeto irrestricto del Estado Laico como marco indispensable para la diversidad de ideas y respeto a las garantías individuales.

---

<sup>126</sup> Refiere específicamente a diferencias en la retribución económica dada al mismo trabajo realizado por un hombre o una mujer, en donde esta última percibe un menor salario sin que medie ningún criterio de productividad o de mayor calificación salarial, [www.inmujeres.gob.mx](http://www.inmujeres.gob.mx)

<sup>127</sup> Ibid., p.7

<sup>128</sup> Pérez Cervera, Julia, Balance sobre la violencia doméstica. México 2003, Documento de investigación.

## **DERECHO DEL TRABAJO<sup>129</sup>** **(Artículo 6 del PIDESC)**

### **1. Definición del derecho**

El derecho del trabajo ha sido definido como “el conjunto de normas relativas a las relaciones que directamente derivan de la prestación libre, subordinada y remunerada, de servicios personales y cuya función es producir el equilibrio de los factores en juego mediante la realización de la justicia social”.<sup>130</sup>

El empleo estable implica la posibilidad de elegir libremente el trabajo, obtener empleo sin discriminación alguna, recibir la capacitación adecuada y oportuna para realizarlo; debe contar con garantía de estabilidad mientras exista la materia de trabajo, protección contra el desempleo e indemnización por despido injustificado y ascenso con base en la antigüedad.<sup>131</sup>

### **2. Reconocimiento del derecho al trabajo en la legislación internacional**

El derecho al trabajo es reconocido en el artículo 6° del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, así como en otros instrumentos internacionales como La Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 23), así como 78 convenios celebrados con la Organización Internacional del Trabajo, de los cuales 67 se encuentran en vigor.

### **3. Recomendaciones del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales en material laboral.**

En 1999 el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales hace patente su preocupación por la falta de empeño del Estado Mexicano en cumplir las observaciones que le fueron realizadas, respecto al cumplimiento y respeto de los derechos humanos laborales y que en las observaciones y recomendaciones elaboradas en 1993 ya habían sido señaladas, sin que el gobierno mexicano se haya ocupado en efectuar.<sup>132</sup>

### **4. Situación del Empleo en México.**

La problemática del empleo en México, comienza hacerse visible desde los años ochentas, cuando se adoptada como política económica al modelo neoliberal.

---

<sup>129</sup> Este apartado sobre Derecho al Trabajo fue elaborado por el Centro de Reflexión y Acción Laboral de Fomento Cultural y Educativo, A.C.

<sup>130</sup> De Buen Lozano, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo I, conceptos generales. Editorial Porrúa, México 1974. p. 131.

<sup>131</sup> Centro de Reflexión y Acción Laboral. Derechos Humanos Laborales. Experiencia teórico-práctica para una estrategia integral de promoción y defensa. Editorial Friedrich Ebert/Fomento Cultural y Educativo

<sup>132</sup> Además el Comité manifestó su preocupación en relación a las personas que viven en pobreza o pobreza extrema. Considerando que, “a menos de que se traten las causas estructurales de la pobreza como es debido, no se logrará una distribución más equitativa de la riqueza entre los sectores de la sociedad, entre Estados ni entre las zonas rurales y urbanas”, al respecto, en los últimos dos sexenios no ha habido una mejora sustancial en cuanto a la pobreza, de acuerdo con datos de la CEPAL, en el 2001 el porcentaje registrado de pobreza en el país llegó al 46.9% de la población.

En el aspecto laboral, se traduce en una constante disminución de derechos y prestaciones de los trabajadores, flexibilizando en la medida de lo posible las contrataciones, tanto individuales como colectivas, con tendencia a una mayor protección del sector empresarial.

Desde entonces la política del gobierno se ha definido claramente por priorizar el cumplimiento de metas macroeconómicas y compromisos con los organismos financieros internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional), lo que ha implicado hasta la fecha la contravención del estado a su papel de garante de los Derechos Humanos Laborales,<sup>133</sup> dejando en segundo término las problemáticas sociales y económicas que surge con la precarización del empleo y el bajo crecimiento que el mismo registra.

Según datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en 1991 la población económicamente activa (PEA) era de 31 millones 229 mil 048, de los cuales 66% contaban con salario y prestaciones sociales, 56% ganaban hasta dos salarios mínimos y un 22% se encontraban en condiciones críticas de ocupación.

En 1997 se registro una PEA de 38 millones 344 mil 700 personas, con una tasa de desempleo del 3.7 %. De esta población entre el 40 y 50% se desarrollaba en la economía informal, 51.9% ganaban hasta 2 salarios mínimos y el 30% se encontraba en condiciones críticas de ocupación.

Los años 2001 y 2002 son considerados como un bienio perdido por la baja creación de empleos que se registro. Según datos del INEGI, en 2001 se registro una PEA de 40 millones 072 mil 856 personas, la TDA se ubico en 2.4% en relación a esta población. Asimismo, se registro que un 53.7% de la PEA se encontraba desocupada de manera involuntaria y el 58.7% tardaba de 1 a 4 semanas en esa misma condición. La población ocupada que se registro en 2001 fue de 39 millones 385 mil 505 personas, de las cuales el 46% percibía hasta dos salarios mínimos, con un ingreso promedio de 17.7 pesos por hora de trabajo. La Tasa de Condiciones Críticas de Ocupación (TCCO) se ubico en 18.47% en relación a la población ocupada.

Durante el 2002 la PEA fue de 41 millones 085 mil 736 personas, la Tasa de Desempleo Abierto se ubicó en 2.7%, 55.7% se encontraban desocupados de manera involuntaria y el 55.5% duraba de 1 a 4 semanas en la misma condición.<sup>134</sup>

La Tasa de Desempleo Abierto (TDA) registrada a julio de 2002 fue de 2.94%, considerada hasta entonces, como la más alta del actual gobierno, sin embargo, no se compara con la registrada en 2004 que, de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, fue de 3.78% con respecto a la población económicamente activa, colocándose en un nivel 72% superior al que tenía a comienzos del gobierno del presidente Vicente Fox.

En el mismo año la tasa de desempleo en condiciones críticas (TDCC) se ubicó en 8.06% lo que se traduce en 3 millones 304 mil personas mientras que el número de vendedores ambulantes aumento a un millón 203 mil.<sup>135</sup>

---

<sup>133</sup> Centro de Reflexión y Acción Laboral (CEREAL). Derechos Humanos Laborales en México: entre la imagen protectora y una política de represión. Informe de violación a los Derechos Humanos Laborales en México durante el año 1997.

<sup>134</sup> Hay que destacar que la población ubicada en el desempleo abierto y que duraba de 9 semanas y más aumento en la misma condición, aumento en 2002 a 25.9%, con relación al registrado en 2001 que fue de 22.7%.

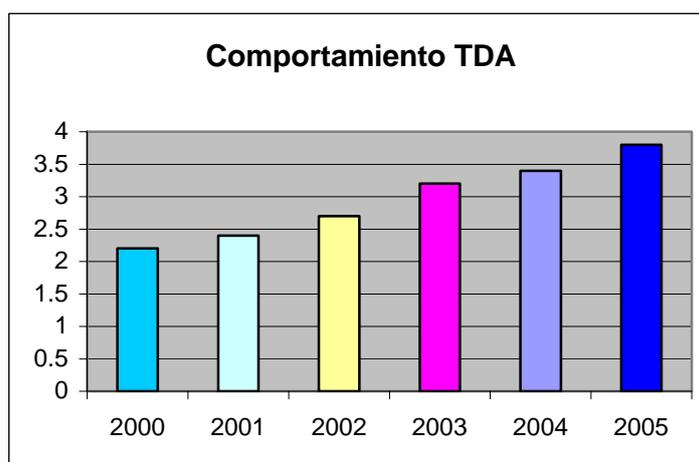
<sup>135</sup> El total de mexicanos en desempleo abierto o subempleo para el 2001 fue de 4 millones, 404 mil personas. Centro de Reflexión y Acción Laboral (CEREAL). Trabajando entre amenazas... Los defensores de derechos humanos laborales. Informe de violaciones a los Derechos Humanos Laborales en México durante el 2002. pág. 10.

La población ocupada fue de 40 millones 301 mil 994 personas, de las cuales 16.73 se ubicaban en la TCCO y el 41.4% percibía hasta 2 salarios mínimos, con un ingreso promedio de 18.6 pesos por hora trabajada.

La tasa de desempleo abierto que se registro en 2003 se ubico aproximadamente en 3.24% equivalente a cerca de un millón 220 mil personas<sup>136</sup>, dando lugar al incremento de actividades informales y en consecuencia a una “nula generación de empleos” en el sector formal, de tal manera que el universo de personas empleadas en tales actividades durante el 2003 se elevó a 19.5 millones que representan el 63.3% de la población en zonas urbanas del país, así la proporción del empleo informal respecto del formal aumentó, ya que en el tercer trimestre del 2000 esa correspondencia era de 1.59 veces, y en igual lapso de 2003, la relación subió a 1.77.<sup>137</sup>

Para el mes de junio de 2004 el INEGI había registrado una TDA de 3.78%, lo que indica que durante ese mes se incorporaron 65 mil 520 habitantes a las filas del desempleo. Durante el primer semestre del 2004, el promedio de la TDA en las principales zonas urbanas fue de 3.76%, mientras que, en el mismo periodo del 2003, ésta tasa se ubicaba en 2.87%.

En el último trimestre del 2005 la PEA fue de 43.9 millones de personas, al tercer trimestre del mismo año, la TDA se ubico aproximadamente en 3.87%, mientras que la población subocupada<sup>138</sup> en el periodo octubre-diciembre representaba el 6.1% de la Población Económicamente Activa, es decir, 2.7 millones de personas.



Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

La problemática del crecimiento del desempleo se ha pretendido combatir con el Programa Nacional de empleo que cuenta con once proyectos entre los que se encuentran becas a desempleados, migratorios a Canadá, abriendo espacios, buscadores de empleo formal, apoyo a jornaleros agrícolas, proyectos productivos, ferias del empleo, chambanet (a través del espacio electrónico se proporciona información sobre vacantes laborales y se maneja una base de datos con el perfil de los candidatos), chambatel (a través de llamadas telefónicas para que se registre a los posibles candidatos en una base de datos), chambapar (consistente en la evaluación

<sup>136</sup> La PEA que se registro durante el 2003 fue de 41 millones 515 mil 672 personas. De éstas aproximadamente el 54.94% se encontraban desocupadas de manera involuntaria

<sup>137</sup> Centro de Reflexión y Acción Laboral (CEREAL). Diagnóstico de la ONU: Al rescate de los Derechos Humanos Laborales. Informe de violaciones a los Derechos Humanos Laborales en México durante el año 2003. pág.8

<sup>138</sup> El INEGI considera como población subocupada a aquellas personas que declaran tener la necesidad y disponibilidad para ofertar más horas de trabajo que las que su ocupación actual le permite.

de personas con capacidades diferentes), sin embargo estos mecanismos no han sido suficientes para proporcionar empleo a 221 mil 833 candidatos registrados en chambanet, pues sólo 15 mil 940 fueron colocados en alguna plaza.<sup>139</sup>

Los recursos destinados a este fin son muy limitados, pues durante el mes de julio de 2003 sólo se destinó un total de 100 millones de pesos para el programa emergente de empleo, dinero que se empleo para financiar alrededor de 20 mil becas de capacitación en todo el país.

Otro mecanismo implementado por el Gobierno es la creación y financiamiento de “changarros” como alternativa de empleo, alternativa que surge ante la imposibilidad de creación de plazas que satisfagan la demanda creciente de empleo<sup>140</sup>, lo que ha dado como resultado el crecimiento de la población que se dedica al auto empleo (generalmente establecidos en el comercio informal o economía no estructurada), registrándose dentro de este giro un 28.5% de la población ocupada la cual aporta un 12.7% del Producto Interno Bruto (PIB) Nacional. En números absolutos esta proporción equivale a 663 mil 104 millones de pesos a pesos corrientes, tres veces lo que producen de manera conjunta las actividades agropecuarias, además de dar empleo a 25.7% de la población ocupada total al cierre del 2001.<sup>141</sup>

Este crecimiento de la economía se da en detrimento de los derechos de la población del país, pues no garantizan una estabilidad en el empleo, disminuye los niveles de vida, no garantiza el acceso a la seguridad social ni mucho menos un salario digno, pero si eleva actividades ilícitas tales como el comercio de productos piratas, de pornografía, de drogas y estupefacientes, trafico de productos de otros países cuya calidad es baja y más barata, trafico de personas y órganos, prostitución infantil, evasión de impuestos y crecimiento en los niveles de delincuencia organizada.

## **5. Programa Nacional de Derechos Humanos**

El Programa Nacional de Derechos Humanos, presentado por el Gobierno Federal 10 de diciembre de 2004, aunque en principio tenia como fin traducir a acciones concretas las recomendaciones derivadas del Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México, elaborado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para México, así como consolidar una política de defensa y promoción de los derechos humanos, en la que se incluyera a los poderes de la unión y a la sociedad civil organizada, mucho dista de este objetivo.

Para los derechos humanos laborales, el gobierno presenta como líneas de acción sólo: “revisar la legitimidad de la existencia de un régimen laboral de excepción, limitante de derechos fundamentales, como lo prevé el apartado B del artículo 123 constitucional” y “Transparentar la impartición de justicia laboral, analizando la conveniencia de su independencia del Poder Ejecutivo tanto a nivel local como federal, con la participación del Poder Judicial”. Esto significa que los compromisos para el gobierno, quedan en un nivel de estudio o análisis de la situación, sin que ello implique que después de la revisión cambien las cosas; en otras palabras, lo que el

---

<sup>139</sup> idem. p. 15

<sup>140</sup> Contrariamente a la creación de plazas, se encuentra el fenómeno de expulsión de mano de obra, la desaparición de empresas pequeñas y medianas que son las principales creadoras de empleo, agregando que el sector público que se perfila como un importante generador de desempleo al aplicar programas de eficiencia administrativa y ahorro presupuestal (retiro voluntario) que cerrado 37 mil plazas de trabajo. Revista Evidencias número 873. p. 5. Diciembre 22 de 2003.

<sup>141</sup> Además de estos programas, el pasado 3 de marzo de 2004, el Gobierno Federal junto con la Secretaria del Trabajo y Previsión Social, puso en marcha el Observatorio Laboral, que en realidad no soluciona el problema del desempleo. El objetivo de su creación es para monitorear el comportamiento en el mercado laboral de diversas carreras técnicas o a nivel licenciatura, intentando de esta manera, influir en los planes y programas de estudio de diversas universidades, así como en la elección que hagan los estudiantes sobre la profesión que desean estudiar

texto del Programa establece, es la facultad para que el gobierno decida que todo queda como está.

No incluye la posibilidad de crear sindicatos, limita la justicia laboral al bienestar de los trabajadores y sus familias, sin que para ello se toque que la base de este bienestar es un salario digno que garantice cubrir sus necesidades mínimas y que ante la pérdida en el poder adquisitivo este bienestar se torna difícil de alcanzar y mucho más, de garantizar. Tampoco aborda lo relacionado a la estabilidad en el empleo, y que, una forma de vulnerar este derecho es a través la nula generación de empleos y del aumento en el empleo informal. No considera a los derechos laborales como un derecho humano lo que complica que no se considere la integralidad de estos derechos, con la que, si un derecho es violado, por consecuencia otro u otros derechos sufrirán la misma suerte. En derechos colectivos no hace mención del derecho de contratación colectiva ni de la necesidad de que este se garantice con el fin de que los trabajadores puedan tener mejores condiciones laborales, tampoco hace mención del derecho de huelga, ni la forma en que el mismo será garantizado.

Si la tendencia del actual gobierno es a garantizar el goce y respeto de estos derechos, se debió mencionar la necesidad de reformar el artículo 122 apartado B de la Constitución, con el fin de darle competencia en materia laboral a la Comisión Nacional de Derechos Humanos; quitar la reserva que actualmente tiene el artículo 8° del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, relacionado con la libertad sindical, además de señalar la importancia de ratificar los convenios de la Organización Internacional del Trabajo que aún están pendientes. Se debió incluir también que, para garantizar un efectivo acceso a la justicia es necesario independizar a las Juntas de conciliación, tanto locales como federales, del poder ejecutivo y así tener una administración de justicia confiable.

Hay que destacar que el Programa no podrá aplicarse más allá del presente sexenio, lo que implicaría una regresión en materia de derechos humanos, pues la vigencia y el respeto de los mismos no debe acotarse a un sexenio, por el contrario, deben tener una continuidad de respeto y observancia permanente. Además en la mayoría de las líneas de acción, el Programa no define una estructura organizacional responsable de la ejecución, ni están garantizados los recursos presupuestales para implementarlas.

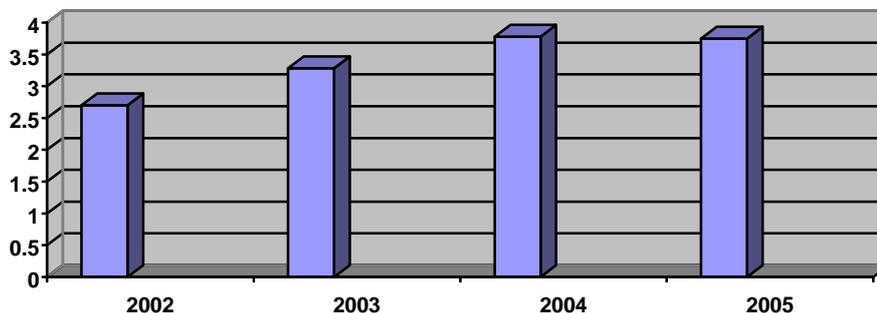
De esta manera se puede concluir que, el Programa Nacional de Derechos Humanos, no tiene otro fin que presentar hacia el ámbito internacional, a un gobierno preocupado por la vigencia y respeto de los derechos humanos, imagen y discurso que contrasta con la realidad interna del país en donde la violación de los derechos humanos laborales ha ido en aumento.

## **6. Informe oficial sobre DESC**

El informe oficial sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales presentada ante el comité en octubre de 2004, en relación al artículo 6°, se concreta a explicar la situación actual de este derecho a través de gráficas, sin hacer un análisis objetivo de la situación actual del derecho al trabajo, que explique las consecuencias que socialmente se vive por la pérdida de empleos formales.

Basta con ver la gráfica relativa a la tasa de desempleo abierto nacional (página 12 del informe oficial), en la que se señala que al cuarto trimestre de 2003 la TDA fue del 2.5%, cuando el INEGI señala que fue del 3.28%.

## Tasa de Desempleo Abierto



Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

En este informe, la Secretaría de Relaciones Exteriores hace una descripción de los programas creados por la actual administración para vincular a trabajadores con empresas, señalando que se han reducido los tiempos y costos de los buscadores de empleo, sin embargo, no precisa sobre la calidad de los empleos creados ni en el tiempo de permanencia de los trabajadores en ellos, al respecto, es importante mencionar que estos empleos en su mayoría, se caracterizan por bajos salarios, por carecer de prestaciones, así como por ser temporales.

## 7. El empleo en zonas Indígenas

De acuerdo a datos obtenidos del Instituto Nacional Indigenista, en México existen 52 pueblos indios, cuya población en el 2000 ascendía a 10 millones de personas.

La situación del empleo indígena se enmarca en un panorama generalizado de precariedad del mercado de trabajo, agravado aún más por ubicarse principalmente en el sector más rezagado, el de la agricultura.<sup>142</sup>

De acuerdo a lo establecido en los resultados de la Encuesta Nacional de Empleo en Zonas Indígenas realizada en 1997 (ENEZI)<sup>143</sup>, la población indígena ocupada ascendió a 1, 485 885 personas, de las cuales 1 029 905 eran hombres y 455 980 mujeres. De estos 991 430 trabajadores se dedican a actividades agropecuarias, de los cuales 774 891 eran hombres y 216 539 mujeres, siguiendo en importancia la actividad obrera o artesanal. Un dato importante que hay que resaltar es que de esta población 500 mil trabajadores no reciben pago.

El 97% de los menores de entre 6 y 11 años son trabajadores no remunerados. Los trabajadores por cuenta propia son cercanos al 1%, y el 1.5% corresponde a los contratados. Entre los 12 y 14 años existe una proporción mayor de contratados, 8%, sin embargo sigue dominando la categoría de no remunerados con el 90%, mientras que los trabajadores por cuenta propia constituyen el 2%.<sup>144</sup>

<sup>142</sup> Pedrero Nieto, Mercedes. Empleo en zonas indígenas. P. 5.

<sup>143</sup> Encuesta realizada para obtener información de las características del empleo indígena. Comprende las zonas de predominio indígena abarcando un 39.5% de la población indígena nacional y se realizó principalmente en Estados como Oaxaca, Chihuahua, Durango, Jalisco, Nayarit, Puebla, Hidalgo, Veracruz, San Luis Potosí, Guerrero, Chiapas, Campeche y Yucatán. Ídem.

<sup>144</sup> Ibidem.

El beneficio económico que por su trabajo puedan obtener los indígenas dedicados al campo es muy limitado, pues depende de muchos factores entre los que se incluye el presupuesto que tienen para invertir y obtener una buena producción, carencia de tecnología y deterioro de las tierras. Situaciones que han orillado a muchos de estos trabajadores a emigrar a zonas en donde reciban un salario por realizar el mismo trabajo.

## **8. Migrantes jornaleros**

El problema migratorio no es exclusivo de los indígenas, también es padecido por los mestizos, aunque los primeros, además, tienen que padecer las consecuencias de la exclusión social, la cual se traduce en discriminación, explotación, pobreza y abandono.

La característica común del trabajo jornalero agrícola es la precariedad e inseguridad en el empleo. Para la mayoría de los jornaleros no existe seguridad en el empleo, ni cuentan con un marco contractual que regule sus relaciones laborales, por lo que se encuentran siempre expuestos al desempleo y a la violación de sus derechos. Su permanencia depende del tipo de cultivo o de las fluctuaciones del mercado, por lo que, la continuidad en el empleo es en promedio de 180 días al año, viéndose obligados a cambiar constantemente de región agrícola y de patrón con el fin de poder laboral como jornalero otros días durante el resto del año.<sup>145</sup>

Respecto a la situación de los jornaleros migrantes el Diagnóstico de Derechos Humanos en México señala que los jornaleros del campo (migrantes y locales), son el núcleo de mayor pobreza rural. Las condiciones de trabajo que experimentan significan largas horas de trabajo, bajas remuneraciones, inseguridad y exclusión de la protección de seguridad social, condiciones insalubres y riesgosas, tanto en las actividades que realizan como en los lugares en que se albergan, hacinamiento, mala calidad de la alimentación y desnutrición y falta de acceso a los servicios de salud y educación<sup>146</sup>.

Con el Programa de Jornaleros de Campo elaborado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), se pretendió mejorar la situación de los trabajadores del campo, tanto a nivel laboral como de vida, sin embargo, como se puede apreciar líneas arriba, la situación que padecen estos trabajadores, en los que se encuentran incluidos los indígenas, no ha mejorado y aún padecen violaciones a derecho humano de estabilidad en el empleo laborales.

## **9. Empleo Infantil.**

El hecho de que los niños tengan que trabajar con el fin de estar en la posibilidad de satisfacer sus necesidades vitales es ya un cuestionamiento ético y moral que se tiene que hacer a los Estados. En México el trabajo infantil es permitido a partir de los 15 años (artículo 123 fracción III de la Constitución Política)<sup>147</sup>, caracterizándose por la explotación a los menores que reciben un salario por debajo del que reciben los adultos por su trabajo, muchas veces carecen de seguridad social y es imposible su afiliación sindical, además de que son los que mayor inestabilidad laboral sufren, ya que pueden ser despedidos en el momento en el que el patrón lo desee. Pese a las múltiples recomendaciones que a nivel internacional se han hecho con el fin de abolir este tipo de trabajo aún es una práctica que sigue vigente en nuestro país.

---

<sup>145</sup> Arroyo Sepúlveda, Ramito, et al. *Zonas Rurales de Migración Indígena y Trabajo Jornalero*. p. 51

<sup>146</sup> *Diagnóstico Sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*. P.84.

<sup>147</sup> Artículo 123, fracción III.- Queda prohibida la utilización del trabajo de menores de catorce años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas.

En 1998, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, presenta el informe titulado “El Trabajo Infantil en México”, en el cual señalaba que existían, a esa fecha, poco más de 3.5 millones de personas laborando entre los 12 y 17 años de edad. Entonces, el sector agropecuario absorbía un 42%, las actividades comerciales y de servicios un 23 y 17 %, respectivamente, mientras que la manufactura y la construcción absorbían un 14 y 4%.

En este año, se tenía un registro de alrededor de 13 mil 200 menores realizando actividades económicas catalogadas como de supervivencia (prostitución, mendicidad, pepena, carga, estiba, ayudantes de albañilería, entre otras). Mientras en el ámbito agrícola, la Conferencia Nacional Campesina señalaba que más de un millón de menores entre 6 y 14 años de edad, desempeñaban trabajo de campo.<sup>148</sup>

En el 2002 el Director de la OIT para México y el Caribe, señalaba que en nuestro país se encontraban laborando aproximadamente 120 mil menores, principalmente en el campo, en mercados en pequeñas fábricas o talleres.

Por su parte la UNICEF en México, de acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información (INEGI), señala que hay 3.3 millones de niños y niñas entre 6 y 14 años de edad que trabajan. Señalando, además, que el trabajo infantil es una manifestación de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social de un gran número de familias en México.<sup>149</sup>

## **10. La situación de las Mujeres en el Trabajo**

Aunque la incorporación de las mujeres al empleo remunerado ha sido constante, aún existen diferencias notorias con los hombres, de tal manera que, según datos del porcentaje de población ocupada proporcionados por el INEGI, mientras que en 1991 de una población total de 30 534 083, 21 256 913 eran hombres y 9 277 170 eran mujeres. Para el 2003 de una población total de 40 633 197, 26 716 673 eran hombres y 13 916 524 mujeres, con lo cual se demuestra que el crecimiento ocupacional de las mujeres es mínimo en comparación con el crecimiento que registran los hombres. Asimismo, en el mismo periodo se registra que el porcentaje de mujeres sin pago es superior al de los hombres de tal manera que en 1991 el 17.4% de las mujeres no recibían un pago, en comparación con un 11.1% de los hombres. Para el 2003 se registra un 12.1% de mujeres sin pago contra un 6.6% de los hombres.

La tasa de ocupación de mujeres con nivel de estudios superior de 1991 al 2000 ha registrado una pérdida de 0.8%, ya que en 1991 registraban un 98.1% y para el 2000 un 97.3%, siendo 1995 el año en que se tuvo el más bajo porcentaje pues se registro un 93.7%. Sin embargo, la constante en estos porcentajes es que en este periodo las mujeres han registrado un porcentaje por debajo del que registran los hombres, con lo que se observa la desigualdad que aún existe en las oportunidades de empleo que reciben unos y otros.

---

<sup>148</sup> Op. Cit. Centro de reflexión y Acción Laboral (CEREAL). Precarización e inestabilidad en el empleo ¿Nueva cultura laboral?. P. 34

<sup>149</sup> Estos niños y niñas trabajadores no eligen voluntariamente entrar al mercado laboral. Para ellos y sus familias el trabajo infantil es una forma de supervivencia. Atrapados en un círculo vicioso de pobreza y excluidos de la educación, los niños y las niñas trabajadores están condenados a mantenerse en la marginalidad durante toda su vida. Diagnóstico Sobre la Situación de los Derechos Humanos en México. P. 166

Es importante señalar que las mujeres que mayor índice de discriminación padece son las que laboran en maquilas las cuales son despedidas por embarazo o bien para ser contratadas tienen que presentar una prueba de gravidez, situación con la cual se violenta el derecho a la estabilidad en el empleo y se demuestra la inobservancia que el Estado ha dado a las recomendaciones emitidas por el Comité DESC.<sup>150</sup>

---

<sup>150</sup> Véase Informe de CEREAL. Diagnóstico de la ONU: Al Rescate de los Derechos Humanos Laborales. 2003, así como Informe Cafod sobre las condiciones laborales en el sector de la industria maquiladora de productos electrónicos.

## CONDICIONES EQUITATIVAS Y SATISFACTORIAS DE TRABAJO<sup>151</sup> (Artículo 7 del PIDESC)

### 1. Definición del derecho

Las condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, comprenden horario de trabajo y descanso suficiente para recuperar la energía perdida; ambiente laboral libre de hostigamiento moral y sexual; condiciones de trabajo seguras y saludables, así como indemnización por riesgo de trabajo.<sup>152</sup>

**1.1 Salario Suficiente:** consiste en una remuneración equitativa y satisfactoria que asegure al trabajador una existencia decorosa, complementada si es necesario, por otros medios de protección social, a percibir salario igual por trabajo igual y a garantizar a los trabajadores su subsistencia cuando jubilen mediante un sistema de pensiones.<sup>153</sup>

### 2. Reconocimiento del Derecho en la legislación Internacional.

El derecho a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo es reconocido como un Derecho Humano por el artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

De manera más detallada el artículo 7° del PIDESC reconoce el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

- a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:
  - i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;
  - ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto;
- b) La seguridad y la higiene en el trabajo;
- c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;
- d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las variaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.

En el mismo sentido el artículo 7° del Protocolo de San Salvador, prevé el derecho a condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo.

México ha firmado 78 convenios ante la OIT, con el fin de mejorar las condiciones laborales de los trabajadores y trabajadoras mexicanos, de los cuales 67 están en vigor.

---

<sup>151</sup> Este Apartado sobre el derecho a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo fue elaborado por el Centro de Reflexión Laboral (CEREAL) de Fomento Cultural y Educativo, A.C.

<sup>152</sup> Idem., p. 27.

<sup>153</sup> Centro de Reflexión y Acción Laboral (CEREAL). Derechos Humanos Laborales. Experiencia Teórico Práctica para una estrategia integral de Promoción y Defensa. p. 27.

### **3. Recomendaciones del Comité DESC**

En 1994 el Comité consideraba inquietante que un número especialmente elevado de personas vivan en la extrema pobreza. En este sentido hizo manifiesta su preocupación por la disminución del poder adquisitivo del salario mínimo señalando que no es suficiente para que las personas puedan vivir por encima del umbral de la pobreza.

Nuevamente en 1999 el Comité DESC hace la observación de que a pesar del positivo crecimiento de los indicadores macroeconómicos en México, especialmente la marcada baja del nivel de la inflación, la Comisión Nacional de Salario Mínimo no haya ajustado al alza el salario mínimo. Mencionando que en esos momentos, era preciso ganar alrededor de cinco veces el salario mínimo para adquirir la canasta básica constitucional, en violación del inciso ii) del párrafo a) del artículo 7 del Pacto, y según se refleja en la legislación nacional (artículo 123.VI de la Constitución).

En este sentido el Comité ha recomendado al Estado Mexicano que realice esfuerzos para impedir que se siga deteriorando el poder adquisitivo del salario mínimo y para reasignar algunos recursos presupuestarios en favor de los grupos más vulnerables de la sociedad, especialmente los niños y las personas que viven por debajo del umbral de pobreza, solicitando que se adopten medidas eficaces para garantizar el cumplimiento del inciso ii) del apartado a) del artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles Económicos, Sociales y Culturales, que se refleja en el artículo 123.VI de la Constitución mexicana, en relación con la canasta básica establecida oficialmente.

### **4. Situación del derecho a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo en México**

En México la falta de creación de empleos estables y dignos, aunado al incremento en el empleo informal, traen aparejada la precariedad en las condiciones de trabajo. La precariedad laboral no es nueva y se ha intensificado desde la década de los 80, actualmente la flexibilidad laboral es la que impone la organización al interior de los centros de trabajo, incrementado la jornada laboral, las prácticas de hostigamiento y discriminación laboral, la pérdida de poder adquisitivo del salario así como la pérdida de prestaciones sociales.

Respecto a la pérdida del poder adquisitivo del salario, en el 2004 para que un trabajador pudiera adquirir una Canasta Obrero Indispensable (COI)<sup>154</sup> cuyo costo era de 263.89 pesos, era necesario que trabajara 43.50 horas diarias, percibiendo un salario diarios de 45.00 pesos, esto quiere decir que un trabajador tenía que trabajar 39.31 horas más en comparación con las horas que se laboraban en 1976 que era un promedio de 4.19 horas, para adquirir una COI cuyo precio ascendía a 50.61 pesos, percibiendo un salario de 96.7 pesos diarios.

---

<sup>154</sup>El Centro de Análisis Multidisciplinario (CAM) de la Facultad de Economía de la UNAM, inició el estudio de la Canasta Obrera Indispensable y el salario mínimo en 1978. La COI es una Canasta Básica Real (CBR) conformada por 35 bienes y servicios: 27 alimentos, 3 productos para el aseo personal y del hogar, transporte, energía eléctrica y gas doméstico. Para el uso y consumo por día, para una familia conformada por 5 personas; 2 adultos, un joven y dos niños. La COI no incluye renta de vivienda, gastos en Educación, Salud, Vestido y Calzado, Recreación y Cultura.

El aumento salarial aprobado por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos para el 2006 es de 4%, es decir, de 1.87 pesos.<sup>155</sup> Este aumento no asegura que los trabajadores puedan adquirir la Canasta Obrera Indispensable, considerando que productos como la leche, tienen un costo promedio de 10 pesos, el kilo de bistec es de entre 60 y 65 pesos, el kilo de tortillas de 5.5 pesos, sin contar otros alimentos como verduras y frutas y el transporte que va de dos a cuatro pesos.

Debido a la situación de pobreza que se ha generado a partir del bajo aumento salarial, el Comité DESC, después de analizar el comportamiento de los distintos indicadores de pobreza a lo largo de la década de los 90, da como resultado que para el 2000: 18.6% de los hogares del país y 24.2% del total de la población contaba con un ingreso insuficiente para cubrir sus necesidades de alimentación (pobreza alimentaria). El 25.3% de los hogares y 31.9% del total de la población del país recibían un ingreso que les impedía cubrir las necesidades de alimentación y las de los patrones básicos en materia de gasto en educación y salud (pobreza de capacidades). Además, 45.9% de los hogares del país y 53.7% del total de la población, tenía un ingreso inferior para cubrir los fines de la política social (pobreza de patrimonio).<sup>156</sup>

Respecto a las condiciones satisfactorias de trabajo, éstas se han caracterizado por su continua precarización producto de la flexibilización laboral. La flexibilización ha sido impuesta en la práctica de manera ilegal, y ha tenido como resultado el aumento unilateral de la jornada de trabajo, la movilidad de los trabajadores al arbitrio del patrón, así como el aumento de contratos temporales y de protección, disminuyendo la posibilidad de lograr mejores condiciones de trabajo a través de la negociación colectiva.

Para justificar la implementación de la flexibilidad laboral, se ha dicho que los modelos de contratación colectiva son muy rígidos *otorgan demasiadas concesiones a los trabajadores y elevan los costos de contratación*, lo cual pone en desventaja al patrón para enfrentar la competencia en el mercado internacional. Por lo tanto, a través de la flexibilización, buscan eliminar los obstáculos que impidan modificar libremente variables como salario y demás prestaciones reconocidas y protegidas hasta la fecha, por la Ley Federal del Trabajo.<sup>157</sup>

En este sentido y de acuerdo al informe realizado por el Centro de Análisis Multidisciplinario de la Facultad de Economía de la UNAM, tenemos que a noviembre de 2005, 26 millones 468 mil trabajadores laboraban sin prestaciones, además de los aproximadamente 105 millones de mexicanos que hay en el país, sólo 43 millones tienen empleo y de éstos únicamente 15 millones tienen prestaciones, mientras que el 90% ha firmado con sindicatos *blancos* lo que impide que se lleven a cabo revisiones salariales y contractuales, recibiendo cada año lo que sus supuestos dirigentes negocian a solas con sus patrones.<sup>158</sup>

La industria maquiladora de productos electrónicos en México (computadoras, impresoras, televisores y teléfonos celulares, entre otros) es uno de los sectores industriales de mayor crecimiento en el país. Su uso intensivo de mano de obra, su orientación casi exclusiva hacia las exportaciones y sus precarias condiciones

---

<sup>155</sup> De acuerdo a las zonas económicas en que se divide el país, el salario mínimo quedo de la siguiente manera: 48 pesos con 67 centavos para la zona geográfica A; en 47.16 para la B, y en 45 pesos con 81 centavos para la C.

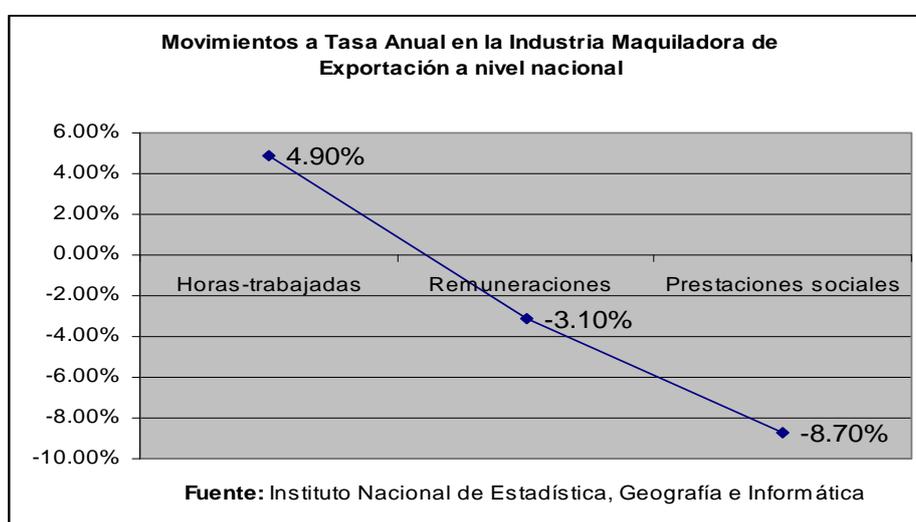
<sup>156</sup> Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México. p. 69

<sup>157</sup> Centro de Reflexión y Acción Laboral. VIII Informe de violaciones a los Derechos Humanos Laborales en México durante el 2004 "Dicen que en este gobierno no pasa nada... y tienen razón". pp.13

<sup>158</sup> Muñoz Ríos, Patricia, *Boom de contrataciones al margen de la Ley*, La Jornada 14 de noviembre de 2005.

laborales la convierten en uno de esos sectores productivos denominados “del futuro”, es decir, una industria globalizada. Los principales lugares en donde se ha asentado la industria maquiladora son: Tijuana, conocida como “la capital mundial del televisor”, Guadalajara, a la que se le denomina “el valle del silicio Mexicano” y Chihuahua principal empleador en todo México de la Industria maquiladora.

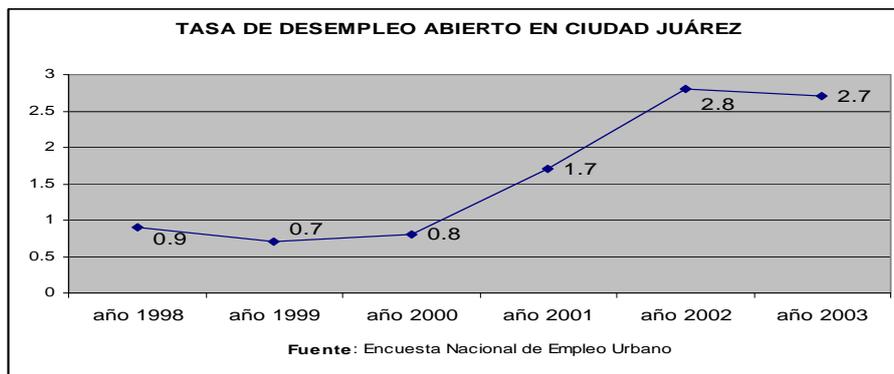
Este sector es el ejemplo más claro de la flexibilización laboral que se vive en el país. En Ciudad Juárez ubica el principal centro de maquiladoras electrónicas. Según la Asociación de Maquiladoras existen 220 mil empleados en la industria maquiladora, es decir el 20.75% de todos los empleos generados por la maquila a nivel nacional.<sup>159</sup> Las condiciones laborales en esta ciudad del país se caracterizan por su precariedad. Es recurrente la contratación temporal y a prueba, así como que los trabajadores sean despedidos y contratados nuevamente por la misma empresa pero con un salario menor, menos prestaciones, una jornada mayor de trabajo y bajo un contrato temporal que se arregla a través de intermediarios (outsourcing).<sup>160</sup>



La situación laboral de Ciudad Juárez se ha caracterizado, en general guante el sexenio de Vicente Fox, por los altos índices de desempleo, crecimiento de la economía informal, disminución de prestaciones sociales, aumento en la jornada laboral, imposibilidad para crear sindicatos, entre otras violaciones a los Derechos Humanos Laborales.

<sup>159</sup>Centro de Reflexión y Acción Laboral. VIII Informe de Violaciones a los Derechos Humanos Laborales en México durante el 2004, op. cit. p. 30.

<sup>160</sup> Este tipo de contratación es conocida como outsourcing y consiste en que una empresa intermediaria, entre trabajadores y la empresa, contrate a los primeros bajo un esquema temporal. Este esquema no da certeza de quien o quines son los patrones lo que deja a los trabajadores en un absoluto estado de indefensión para poder reclamar sus pagos o el cumplimiento de sus prestaciones. El outsourcing se ha extendido a un 80% de las empresas maquiladoras de esa ciudad (252 de las 315) idem.



En Guadalajara, Jalisco también es utilizada la figura del Outsourcing, en las contrataciones que se hacen en la maquila y se considera como la principal causa de la violación a los Derechos Humanos Laborales. En el Estado existen 60 agencias de colocación de personal y la mayoría utilizan métodos de selección, reclutamiento y administración de personal que atentan contra la mayoría de los derechos laborales consagrados en la legislación nacional e internacional. Entre estos atentados se encuentran las prácticas discriminatorias, el trato inhumano y la exposición a sustancias químicas, entre otros.<sup>161</sup>

A mediados del 2005 la planta de Solectron en Guadalajara introdujo el método de trabajo conocido como Sistema de la Manufactura Esbelta (Lean Manufacturing, en inglés), lo cual le ha permitido aumentar su productividad y disminuir los tiempos de operación. Los operadores trabajan durante 12 horas de pie en celdas de trabajo en forma de "U", para aumentar su dinamismo, quienes rotan de una línea a otra, dependiendo de la demanda de los clientes de la empresa. Para ello, el personal es constantemente capacitado y certificado de acuerdo al Lean.<sup>162</sup>

## 5. Situación en las Zonas Indígenas.

En las zonas indignas las condiciones laborales son alarmantes, considerando como primer punto las edades en que se comienza a realizar actividades económicas así como la edad en que se dejan de realizar.

En esta zonas existe un alta proporción de familiares no remunerados (una tercera parte del total de trabajadores de ambos sexos), de estos las mujeres representan el 53% de las mujeres, mientras que los hombres sólo representan una cuarta parte. El 97% de los menores de entre 6 y 11 años son trabajadores no remunerados, los que trabajan por cuenta propia representan un 1% y los contratados 1.5%. El porcentaje de niños entre 12 y 14 años no remunerados es de 90% mientras que los contratados representan un 8%.<sup>163</sup>

<sup>161</sup> Información proporcionada por CEREAL, Guadalajara

<sup>162</sup> idem

<sup>163</sup> Pedrero Nieto, Mercedes. Empleo en Zonas Indígenas. p. 33.

El porcentaje de población que desarrolla su trabajo en un lugar precario representa un 80%, trabajo que casi siempre es desarrollado en parcelas, la calle o en su propio domicilio y sólo el 10% labora en establecimientos formales, además el 92.7% de la población ocupada no cuenta con ninguna prestación, mientras que el 7.2% de los trabajadores que tienen alguna prestación cuentan con seguridad social combinada con alguna otra como vacaciones pagadas o aguinaldo.<sup>164</sup>

En cuanto a los ingresos que reciben los habitantes de las zonas indígenas por su trabajo, un 34% de los ocupados no reciben ingresos, las mujeres sobrepasan este porcentaje con un 53%, mientras que los hombres sin ingresos sólo representan una cuarta parte. El 81% de la población ocupada gana un salario mínimo, los hombres representan el 79% de esta población mientras que las mujeres representan el 88%.

En la presentación del Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2001-2006, el Presidente Vicente Fox hacía el reconocimiento de que: "Las condiciones ancestrales de pobreza, marginación y desigualdad en que viven los pueblos indígenas y el compromiso expresado en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 de lograr la equidad y la igualdad de oportunidades para todos y cada uno de los mexicanos, obligan a mi gobierno a trabajar más intensamente y a replantear las políticas, estrategias y programas que, a la fecha, se han emprendido en materia indígena... resarcir a los pueblos indígenas del rezago, la discriminación, la pobreza y la marginación ancestrales no sólo es un deber de mi gobierno, sino también un acto de justicia ineludible"

Sin embargo, los pueblos indígenas aún están lejos de dejar de padecer discriminación o rezago así como de tener igualdad de oportunidades, de la misma manera que el resto de la población; por el contrario, debido a la falta de empleo, de salarios dignos o de apoyo técnico y económico a los pequeños propietarios de tierras en estas zonas, aunado a la baja calidad de vida, se ha presentado con mayor intensidad el fenómeno migratorio, alterando de esta forma la ubicación misma de los grupos así como los roles establecidos en las familias.

## **6. Migrantes jornaleros**

Los migrantes, en mayor medida los indígenas, además de padecer inestabilidad laboral, explotación y discriminación, se enfrentan con difíciles condiciones laborales.

En 1998, según datos arrojados por el Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas (PRONJAG 1994, 1998-1999), la población de jornaleros indígenas declaraba haber recibido un salario promedio diario de \$48.18 pesos, mientras que los trabajadores mestizos obtuvieron \$60.26, esto a pesar de que los días que ambos grupos trabajaron fueron prácticamente los mismos, es decir, 6 días a la semana.<sup>165</sup>

Además, en las actividades que realizan, que regularmente son agrícolas, los jornaleros indígenas carecen de medidas de seguridad y de capacitación para el

---

<sup>164</sup> La población no indígena que no cuenta con prestaciones es de 66.2%, en comparación con la población indígena de la cual el 94.4% no cuentan con prestaciones. Idem. p.38

<sup>165</sup> Arroyo Sepúlveda, Ramito, et al. Zonas Rurales de Migración Indígena y Trabajo Jornalero. p. 53

trabajo, puesto que son escasas las empresas agrícolas que se ocupan de ello, incluso, en el momento en que los trabajadores se encuentran realizando sus actividades, sin previo aviso, se aplican agroquímicos que afectan directamente al jornalero.<sup>166</sup>

De acuerdo con en el Informe de Trabajo de la Coordinación estatal del PRONJAG-SEDESOL (1997-1998), se registraron y reconocieron públicamente en los campos agrícolas de Sinaloa 108 accidentes de trabajo (número reducido si se considera que no todos los casos son denunciados), el 52.5% de ellos fueron contusiones y fracturas ocasionadas durante el traslado de los trabajadores a los campos, o al momento de la entrega de los baldes de cosecha en el camión recolector, el 20% de los accidentes fueron ocasionados por falta de equipo de protección adecuados para el trabajo, el 20% restante, fue por el efecto de intoxicaciones por agroquímicos. De estos accidentes el 51% fueron sufridos por trabajadores menores de 19 años y la mayoría de los intoxicados por agroquímicos fueron jornaleros cuyas edades van de los 15 a los 19 años.<sup>167</sup>

## **7. Condiciones Laborales de las Mujeres.**

El artículo 1° de nuestra Constitución Política, reconoce como iguales a hombres y mujeres, quienes tienen los mismos derechos y obligaciones. De igual manera, a nivel internacional, esta igualdad es reconocida, tal y como se desprende del artículo Artículo 2° de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre.

El Comité de Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU, ha hecho observaciones a nuestro país en el sentido de la baja calidad en el empleo de las mujeres mexicanas, sobre todo en lo referente a la discriminación salarial, segregación vertical y horizontal y prestaciones sociales, así como de las exigencias que los empleadores hacen a las mujeres de la industria maquiladora de presentar pruebas de no embarazo para poder emplearlas o para evitar que sean despedidas. En virtud de esto, el Comité ha recomendado la adopción de reformas a la Ley laboral en las que se incluya la prohibición de discriminación contra las mujeres, para garantizar su participación en el mercado laboral en un plano de igualdad real con los hombres.

No sólo el Comité de Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha hecho recomendaciones de no discriminación a nuestro país, también la OIT ha señalado que es necesario eliminar toda forma de discriminación en contra de las mujeres.

La situación de las mujeres de la industria maquiladora es un claro ejemplo de las violaciones a sus derechos humanos laborales. Sus contrataciones así como la estabilidad en el empleo están condicionadas a la presentación de un certificado de no gravidez, carecen de prestaciones y en muchas ocasiones hasta de seguridad social.

En el informe presentado por CAFOD en 2003 sobre la situación de los trabajadores y trabajadoras de maquilas en Guadalajara, se señalaba que aunque los salarios de la industria electrónica son más altos que en el mercado doméstico, son bajos, típicamente de 50 a 100 dólares por semana en empresas como IBM y Jabil, y menos en otras fábricas. Un obrero tiene que trabajar excesivas horas extras para ganar cerca de 100 dólares. Una canasta de alimentos básicos, alquiler, transporte y vestido para una familia de cuatro cuesta cerca de cinco veces el salario mínimo legal.<sup>168</sup>

---

<sup>166</sup> idem.

<sup>167</sup> Idem.

<sup>168</sup> CAFOD just one world. Limpie su Computadora. Condiciones laborales en el sector de productos electrónicos. p. 24.

Además en este informe se señala que, la mayoría de empleados en el sector de productos electrónicos son en su mayoría mujeres entre 18 y 25 años, con escasos recursos económicos y muchas de ellas son madres solteras. Las agencias de empleo que colocan a estas mujeres en la industria, realizan cuestionarios que resultan degradantes a la dignidad humana, con preguntas que rebasan el límite de lo personal como pueden ser ¿Cuántos novios has tenido?, ¿Cuándo fue la última vez que tuvo sexo?, ¿Con qué frecuencia tiene relaciones sexuales?, entre otras por el estilo.<sup>169</sup>

En el 2002 la procuraduría de la Defensa del Trabajo informó que fueron atendidos 106 casos de hostigamiento sexual en contra de mujeres, 370 despidos por embarazo, 107 por violencia laboral y 391 casos de despido injustificado.

Por su parte la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en el 2003 realizó un estudio relacionado con la brecha salarial entre hombres y mujeres señalando que éstas últimas reciben entre 15 y 30% menos paga que los varones en el mismo trabajo. De esta manera, señala la misma institución, el promedio de percepción de las mujeres que trabajan equivale a 75% del ingreso recibido por los hombres.<sup>170</sup>

En el 2003 de 13 millones 864 mil mujeres trabajadoras, 5 millones 870 mil laboran sin prestaciones, en tanto que un millón 755 mil 292 lo hacen sin recibir pago alguno.<sup>171</sup>

## **8. Condiciones laborales de los menores trabajadores.**

El trabajo infantil que se presenta en nuestro país, es reconocido formalmente por el Gobierno Federal hasta 1998, en vísperas de la de la llegada de la Marcha Global contra el Trabajo Infantil, para lo cual se señalaba que:

En México, muchos menores desempeñan diferentes actividades económicas en busca de una remuneración. Su incorporación al trabajo se da a pesar de las disposiciones constitucionales y las leyes laborales vigentes...<sup>172</sup>

El trabajo infantil no ha desaparecido en nuestro país, los niños y niñas trabajadoras son de los grupos más vulnerables en las relaciones laborales, son mano de obra barata que puede ser fácilmente explotada y que representa bajos costos para los patrones, ya que carecen de salarios dignos e inclusive en muchas de las ocasiones adolecen del mismo, además de no tener ningún tipo de prestación.

La OIT ha señalado que en México aproximadamente laboran 120 mil menores, cifras que se contraponen con las que da la Universidad Obrera de México (UOM), que señala que en México existen 10 millones de niños obreros que trabajan en molinos de arena sílica, en industria metalmecánica y en maquiladoras de exportación, donde se exponen a agentes químicos, polvos y altas temperaturas; cargan bultos pesados y realizan largas jornadas. Además la UOM señala que, de acuerdo con cifras proporcionadas por la UNICEF, en México hay 5 millones de niños que trabajan, de los cuales más de un millón lo hacen como jornaleros y otros 150 mil laboran en las calles. Contrariamente, el INEGI sólo reconoce a un millón 871 mil 335 niños trabajadores en 1998.<sup>173</sup>

---

<sup>169</sup> Ver informe CFOD p. 26.

<sup>170</sup> Más datos en [www.cimacnoticias.com](http://www.cimacnoticias.com)

<sup>171</sup> Datos obtenido de la Universidad Obrera de México (UOM).

<sup>172</sup> Barreiro García, Norma. El Trabajo Infantil, un concepto de difícil consenso. UAM-UNICEF. p. 14.

<sup>173</sup> Durante la inauguración del seminario internacional "La infancia en situación de explotación: La negación de sus derechos", el senador Miguel Sadot Sánchez, presidente de la Comisión de Derechos Humanos del senado, señaló que, en México de los 52 millones de mexicanos que viven en pobreza, 24.7 millones son niños, de acuerdo con datos de la oficina del Alto Comisionado

## **DERECHOS SINDICALES EN MEXICO<sup>174</sup>** **(Artículo 8 del PIDESC)**

### **1. Ratificación del PIDESC con reserva AL ART. 8**

México ratificó el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) estableciendo una reserva interpretativa al mismo, en virtud de la cual el artículo 8 del mismo se aplicaría en la República mexicana con las modalidades y conforme a los procedimientos previstos en las disposiciones aplicables de la Constitución Política y de sus leyes reglamentarias.

En las observaciones finales del Comité de DESC a México formuladas en 1999 se establecen como algunos motivos de preocupación los siguientes:

*15. El Comité manifiesta preocupación por la falta de empeño del Estado Parte en cumplir las observaciones finales adoptadas después de examinar el informe anterior, cuando el Comité hizo recomendaciones específicas.*

Y de forma más específica en cuestión de los Derechos Sindicales:

*“23. El Comité también lamenta que no se tenga la intención de retirar la reserva del Estado Parte con respecto al artículo 8 del Pacto pese a que el derecho a fundar sindicatos y el derecho de huelga están consagrados en la Constitución y en la normativa correspondiente de México. El Comité lamenta en particular que el sindicalismo en el sector público no sea pluralista, y que no se elija por voto directo a los dirigentes sindicales”*

Como consecuencia, se formuló una recomendación muy clara:

*“39. El Comité pide que el Estado Parte cumpla sus obligaciones en virtud del artículo 8 del Pacto y retire la reserva que ha formulado con respecto a este artículo.”*

No obstante haberse emitido esta recomendación en 1999, siete años después el Estado Mexicano todavía no ha tomado ninguna medida tendiente a cumplirla, ni siquiera ha expresado que tenga intención de adoptarla en un futuro próximo. En realidad, el Gobierno Mexicano no tiene intención de retirar tal reserva, como lo demuestra el propio IV Informe Periódico presentado por el Estado mexicano ante el Comité. En efecto, en respuesta a la preocupación del Comité establecida en el citado párrafo 23 de las Observaciones finales, el Gobierno no manifiesta intención alguna de retirar la reserva, es más, ratifica su texto y sentido (E/C.12/4/Add.16, párrafo 1039)

---

de la Naciones Unidas para la Infancia en México. Asimismo reconoce que 16 mil niños y niñas ejercen la prostitución, 80% de ese total tienen entre 10 y 14 años y que, además, 3 millones de menores trabajan y sus edades fluctúan entre 6 y 14 años. La Jornada, 6 de julio de 2004.

<sup>174</sup> Este Apartado sobre derechos sindicales fue elaborado por Rodrigo Olvera del Centro de Reflexión Laboral (CEREAL) de Fomento Cultural y Educativo, A.C.

## 2. Situación normativa del derecho

En su IV Informe Periódico, el Estado mexicano hace una extensa descripción del marco jurídico de los derechos sindicales en México (E/C.12/4/Add.16, párrafos 271-280; 283; 290; 299-300; 303-315), sin embargo, es importante enfatizar que desde el propio marco jurídico se encuentran serias restricciones al ejercicio de los derechos establecidos en el artículo 8 del Pacto:

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

- Las Comisiones Públicas de Derechos Humanos (tanto la nacional como las estatales) tienen prohibido conocer violaciones de Derechos Humanos en materia laboral (102 apartado B). Esto significa que la Constitución niega que los Derechos Sindicales sean Derechos Humanos.

En Ley Federal del Trabajo:

- Los sindicatos deberán constituirse con veinte trabajadores en servicio activo, por lo menos (artículo 364)
- Los sindicatos deben registrarse en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en los casos de competencia federal y en las Juntas de Conciliación y Arbitraje en los de competencia local (artículo 365) Esta disposición, vinculada con la del artículo 692 fracción IV que se mencionará adelante, hace nugatorio el derecho a constituir sindicatos sin autorización previa reconocido en el artículo 357.
- El registro podrá negarse incluso por falta de exhibir documentos, lo cual excede a las limitaciones necesarias en una sociedad democrática .... (artículo 366 fracción III)
- No podrán formar parte de la directiva de los sindicatos los trabajadores menores de 16 años ni los extranjeros (artículo 372)
- En el contrato colectivo podrá establecerse cláusula de exclusión (artículo 395) Por medio de esta cláusula, el patrón solo podrá emplear a trabajadores afiliados al sindicato que ostenta la titularidad del Contrato Colectivo; obligándose a despedir a los trabajadores que se desafíen o sea expulsados de tal sindicato. De manera que el trabajador se ve restringido en su libertad de afiliarse, no afiliarse o desafiliarse, ante el riesgo de perder el empleo.
- Los representantes de los sindicatos acreditarán su personalidad jurídica con la certificación que les extienda la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, o la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, de haber quedado registrada la directiva del sindicato. (692 fracción IV) De manera que el registro ante la autoridad excede lo meramente administrativo, para constituirse en autorización previa, pues sin el registro no se puede acreditar personalidad jurídica para actuar.

En la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado

- La definición de sindicato los restringe a pertenecer a la misma dependencia. No puede haber sindicatos que agrupen a trabajadores de distintas dependencias (artículo 67)
- En cada dependencia solo habrá un sindicato (artículo 68)
- Una vez que un trabajador se afilia al sindicato de su dependencia, no tiene derecho desafiliarse, salvo que fueren expulsados (artículo 69)
- Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos (artículo 70)

- Para que se constituya un sindicato, se requiere que lo formen veinte trabajadores o más, y que no exista dentro de la dependencia otra agrupación sindical que cuente con mayor número de miembros (artículo 71)
- Los sindicatos serán registrados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje comprobará “por los medios que estime mas prácticos y eficaces”, que no existe otra asociación sindical dentro de la dependencia de que se trate y que la peticionaria cuenta con la mayoría de los trabajadores de esa unidad, para proceder, en su caso, al registro (artículo 72)
- El registro de un sindicato se cancelará cuando se registre diversa agrupación sindical que fuere mayoritaria (artículo 73)
- Los trabajadores que fueren expulsados de un sindicato, perderán por ese solo hecho todos los derechos sindicales que la ley concede (artículo 74)
- Los sindicatos sólo podrán adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, única central reconocida por el Estado mexicano (artículo 78)
- Queda prohibido a los sindicatos adherirse a organizaciones o centrales obreras (artículo 79 fracción V), en caso de violar esta prohibición, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje determinará la cancelación del registro de la directiva o del registro del sindicato, según corresponda (artículo 83)
- Las Condiciones Generales de Trabajo se fijarán por el titular de la dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del sindicato correspondiente (artículo 87) Es decir, no hay verdadera bilateralidad.
- Los trabajadores sólo podrán hacer uso del derecho de huelga si demuestran una violación “general y sistemática” de los derechos que consagra el apartado B del artículo 123 constitucional (artículo 94)
- Queda prohibido que los trabajadores lleven a cabo cualquier movimiento de “carácter huelguístico” fuera del territorio nacional (artículo 98)
- Si el tribunal resuelve que la huelga es ilegal, quedarán cesados por este solo hecho, sin responsabilidad para los titulares, los trabajadores que hubieren suspendido sus labores (artículo 105)

Con todo esto, se evidencia que, contrario a lo afirmado por el Gobierno en el párrafo 276 de su Informe, la legislación reglamentaria en materia laboral NO CUMPLE con lo establecido en el artículo 2 del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), como reiteradamente ha señalado el Comité de Expertos en la Aplicación de Convenios de la OIT.

### **3. Principales obstáculos fácticos**

El Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México, elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, aborda en el capítulo 4 correspondiente a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (especialmente en la introducción del capítulo y en el desarrollo del subcapítulo 4.3 sobre Derechos Humanos Laborales) ciertos obstáculos estructurales para la vigencia plena del Derechos Sindicales, y propone una serie de recomendaciones para su superación.

Resalta principalmente la existencia del pacto social denominado como corporativismo sindical, en el cual “El Estado mexicano, en diálogo con los líderes de los grandes sindicatos y confederaciones y con las representaciones patronales, en un esquema

tripartito que excluía a otros grupos sociales, acordaba los servicios y prestaciones que se iban otorgando a los trabajadores y sus familias. El Ejecutivo federal asumía una parte importante de los costos en la provisión de educación pública, salud, vivienda, créditos para el consumo y seguridad social en calidad de salario social. Los empleadores se responsabilizaban de generar empleos, pagar salarios y otorgar prestaciones de acuerdo con la Ley y contribuir a sufragar la seguridad social, en la que delegaron diversas responsabilidades. Los líderes sindicales se encargaban de mantener la paz en las relaciones laborales y controlar a los trabajadores a cambio de ir consiguiendo mejores condiciones de trabajo, al tiempo que aseguraban su permanencia en los puestos de liderazgo y los privilegios que ello les significaba.”<sup>175</sup>

El corporativismo sindical, así descrito y reforzado por el marco jurídico laboral en el país, se constituye en un obstáculo estructural para el ejercicio de la libertad sindical, expresándose en el control de los trabajadores por parte de las dirigencias sindicales tradicionales, así como la tolerancia y complicidad de las autoridades laborales, como señala el Diagnóstico al afirmar que:

“Por tradición y sin cambio alguno en la presente administración, se violan sistemáticamente los derechos humanos a la libre sindicación, la elección de las dirigencias de las organizaciones se efectúa sin respetar el voto libre y secreto, y permanentemente se conculca el derecho a huelga. Las autoridades laborales mantienen un control estricto mediante registro, de las organizaciones sindicales. Subsiste la subordinación, a todos los niveles de las organizaciones de trabajadores, a los viejos líderes obreros, que a su vez mantienen relaciones con las autoridades responsables de aplicar la justicia laboral, a las que utilizan para castigar a los trabajadores disidentes”.<sup>176</sup>

En consecuencia, el Diagnóstico establece varias recomendaciones enfocadas principalmente al Poder Legislativo, de forma que los trabajadores cuenten con un marco legal garantista del derecho de libertad sindical:

- Eliminar las restricciones legales, institucionales y políticas a la libertad de sindicación tanto para los trabajadores del sector privado como del público.
- Levantar la reserva al artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y en el marco de la Reforma Laboral adecuar la legislación mexicana para que se observe a plenitud el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la libertad sindical y la protección de los derechos de sindicación, ratificado por México en 1950.
- Promover la ratificación de los principales convenios con la OIT pendientes, especialmente el número 98, referido a la protección de activistas sindicales y reconocerlos como defensores de los derechos humanos.
- Establecer en la legislación garantías democráticas para la vida sindical.
- Emitir reglamentación para regular conflictos intrasindicales y observación ciudadana de procesos sindicales.
- Crear un instituto con personalidad jurídica y patrimonio propios, con independencia y autonomía para llevar el registro de organizaciones sindicales y de contratos colectivos.
- Prohibir la afiliación corporativa a partidos políticos.
- Promover, en colaboración con las organizaciones de trabajadores, la formación de liderazgos femeninos.

---

<sup>175</sup> Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. México, 2003 páginas 64-65

<sup>176</sup> Ídem, Pág. 83

- Legislar para que exista transparencia y rendición de cuentas de los recursos y activos de los sindicatos y del manejo de las cuotas.

Lamentablemente, ninguna de estas recomendaciones ha sido contemplada en las diversas iniciativas de reformas legales que el Presidente Vicente Fox ha presentado con posterioridad a la formulación del Diagnóstico. En cuanto al Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) que se formuló para atender las recomendaciones del Diagnóstico, en materia de derechos sindicales sólo se retoma una, la correspondiente a la autonomía del organismo que lleva el registro sindical: Trabajar en el proyecto de autonomía del registro de asociaciones y en la normativa aplicable para evitar arbitrariedades en el proceso de registro.<sup>177</sup>

Esta Línea de Acción, se traslada al Plan de Trabajo de la Dirección del Registro de Asociaciones, en donde ya no se contempla su autonomía sino exclusivamente “digitalizar los procesos de registro” y “facilitar los procedimientos”. Especialmente grave resulta que este plan de trabajo excluye expresamente la participación de las organizaciones de la sociedad civil<sup>178</sup>. Más sintomático aún de la actitud del Gobierno mexicano respecto a los derechos sindicales es la matriz de seguimiento de las recomendaciones del Diagnóstico, en la que se reconoce que no existe ningún avance en materia de derechos sindicales por parte de las instituciones involucradas<sup>179</sup>.

#### 4. Principales temas de preocupación

En virtud de todo lo anterior, algunos de los principales temas de preocupación para el ejercicio de los Derechos Sindicales en México son:

- 1.- Afiliación corporativa a partidos políticos, es decir que todos los agremiados pertenecen automáticamente al partido al que se adhiere el sindicato en cuestión.
- 2.- Discrecionalidad y falta de acceso a la información en el otorgamiento o negativa de registro de organizaciones sindicales, que facilita el control del Estado sobre los sindicatos; en los casos positivos que señala el Gobierno en su Informe (párrafo 1042) omite mencionar que han obtenido su registro después de una larga y complicada lucha judicial, ante la negativa original del Gobierno a registrarlos.
- 3.- Discrecionalidad y falta de acceso a la información en el registro de contratos colectivos. Tomando en cuenta la escasa información sobre el número de Contratos que efectivamente se revisan y actualizan, se calcula que el 63% de contratos colectivos de trabajo corresponde a contratos de protección.<sup>180</sup>
- 4.- Discrecionalidad y falta de acceso a la información en el registro de directivas sindicales, lo que facilita la antidemocracia en los sindicatos.
- 5.- Existencia y vigencia de estatutos plenamente antidemocráticos, como el del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, en que el trabajador debe escribir su número de plaza laboral y firma en la boleta de votación.
- 6.- Falta de cumplimiento de los procedimientos estatutarios en elección de representantes, con aval de funcionarios de la Secretaría del Trabajo.
- 7.- Falta de cumplimiento de los estatutos en materia de derechos de los socios y rendición de cuentas.

<sup>177</sup> Programa Nacional de Derechos Humanos, p 164., disponible en: <http://www.derechoshumanos.gob.mx/>

<sup>178</sup> Plan de trabajo del registro de asociaciones, disponible en: [http://www.derechoshumanos.gob.mx/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=19&Itemid=74&mode=view](http://www.derechoshumanos.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=19&Itemid=74&mode=view)

<sup>179</sup> Matriz de seguimiento, disponible en: [http://www.derechoshumanos.gob.mx/index.php?option=com\\_content&task=view&id=287&Itemid=67](http://www.derechoshumanos.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=287&Itemid=67)

<sup>180</sup> Contrato de protección es aquel en que un sindicato, sin verdadera representación de los trabajadores, sin vida interna democrática, y sin luchar por mejorar las condiciones de trabajo, ofrece al patrón “protección” contra la presencia de sindicatos auténticos en su empresa.

Cada una de estas situaciones ha sido ampliamente documentada, tanto en los Informes Anuales que publica el Centro de Reflexión y Acción Laboral, como por sindicatos y abogados laboristas, y de ellas se da cuenta detallada en la versión amplia del Informe Alternativo que presentamos al Comité.

## **DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL<sup>181</sup>** **(Artículo 9 del PIDESC)**

### **1. Definición del derecho**

La seguridad social es definida por la Organización Internacional del Trabajo como “la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos. Es un derecho inalienable del hombre, y por lo tanto no puede haber paz, ni progreso mientras la humanidad entera no encuentre la plena seguridad social”.<sup>182</sup>

Este derecho se encuentra reconocido en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y establece como de utilidad pública la Ley del Seguro Social, la cual comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y de accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.<sup>183</sup> Asimismo, en la fracción XI del apartado B de dicho artículo se establece el régimen de seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado.<sup>184</sup>

### **2. Reconocimiento del Derecho en Instrumentos Internacionales**

La seguridad social es reconocida como un derecho humano de acuerdo a lo que establece el artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como el artículo 9° del PIDESC, en el que los Estados Parte reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

Al respecto, México ha firmado y ratificado ante la OIT los Convenios: 12 sobre indemnización por accidente de trabajo, 17 sobre indemnización por accidente de trabajo, 19 sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo), 42 sobre las enfermedades profesionales (revisado), 56 sobre el seguro de enfermedad de la gente de mar, 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 118 sobre la igualdad de trato (seguridad social), 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores, 164 sobre la protección de la salud y la asistencia médica, 167 sobre la seguridad y salud en la construcción.

Ante las reformas realizadas a la Ley del Seguro Social en 1995, el Comité ha manifestado su preocupación en relación a la privatización del régimen de seguridad social, que podría privar de ciertas prestaciones a quien no pueda hacer aportaciones a una cuenta particular de pensión, como los desempleados, los subempleados, los

---

<sup>181</sup> Este Apartado sobre el derecho a la seguridad social fue elaborado por el Centro de Reflexión Laboral (CEREAL) de Fomento Cultural y Educativo, A.C

<sup>182</sup> Báez Martínez, Roberto. Lecciones de Seguridad Social. Editorial Pac. México 1994, p. 40

<sup>183</sup> Artículo 123-A, fracción XXIX Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>184</sup> En 1943 se expide la Ley del Seguro Social, reglamentaria del apartado A del artículo citado, mientras que en 1959 se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), reglamentaria del apartado B del mismo artículo constitucional.

obreros de más escasos ingresos y quien trabaja en el sector no estructurado. Observación que, como las demás, el Estado mexicano ha pasado por alto, incrementando el desprestigio en los derechos adquiridos por los trabajadores en este rubro. De esta manera, además de haber logrado la privatización de los fondos de pensiones del seguro social hoy se busca la de los fondos de pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), para así continuar con el resto de los sistemas de seguridad social vigentes en nuestro país; todo, por supuesto, en perjuicio del capital de los trabajadores y beneficiando a los dueños de las instituciones financieras encargados de la administración e inversión de estos fondos.

### 3. Situación actual del Derecho a la Seguridad Social.

La reforma al sistema de seguridad social se ha convertido en uno de los principales objetivos de las reformas estructurales, no sólo en lo que respecta al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y al ISSSTE, sino que también busca la reforma a los sistemas de Petróleos Mexicanos (PEMEX), Comisión Federal de Electricidad (CFE), la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, etc.

La problemática de la seguridad social comienza desde hace veinte años, como resultado de los recortes al presupuesto destinado al rubro de la seguridad social, pero lo relativo al sistema de pensiones se agrava a partir de la reforma realizada en 1992 tanto la Ley del Seguro Social, como de la Ley del ISSSTE, con la que entra en vigencia el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), a través del cual los fondos de cotizaciones obrero-patronales dejan de estar bajo la administración de los institutos para ser manejados por instituciones bancarias.

#### Gasto en Seguridad Social Periodo 1994-2003

Gasto en seguridad social	Gasto Social	% Gasto Social	PIB	% PIB	Sexenio Presidencial
59694	463329.1	11%	1420159.5	4%	Salinas
57611.6	396523.8	13%	1837019.1	3%	Zedillo
63539.4	414363.2	13%	3174275.2	2%	
87418.1	455971.3	16%	3846349.9	2%	
91106.8	499883.5	15%	3846349.9	2%	
118586	540887.5	18%	4593685.2	3%	
137535.7	578863.9	19%	5491372.8	2%	
136133	613010.1	18%	5828590.6	2%	Fox
149677	641657.1	19%	6152828.8	2%	

(Millones de pesos a precios constantes de 2002)

Fuente: Elaboración propia del CEREAL, con base en Cuenta de la Hacienda Pública Federal y Presupuesto de la Federación 2002. Visible en: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, Series Históricas 1990-2002.

En 1995 se modifica nuevamente la Ley del Seguro Social, con la que paulatinamente irá desapareciendo el sistema de reparto solidario para sustituirlo por el sistema de aportaciones individualizadas tanto de los trabajadores del IMSS, como el de los afiliados al Instituto. Esta reforma entra en vigor en 1997.

En el informe alternativo presentado en 1999, se hace mención sobre la gravedad que significó el cambio al sistema de seguridad social, ya que se puso en riesgo al sistema al ligar su desarrollo al interés del capital privado y al reformar su esencia solidaria por

una de corte mercantil. En éste informe, se hacía del conocimiento del Comité que, según las cifras del Consejo Nacional de Población (CONAPO), para 1994 únicamente alrededor del 40% de la población estaba cubierta por el sistema de seguridad social y de este porcentaje un 83.3% estaba constituido principalmente por trabajadoras y trabajadores urbanos, mientras que los de áreas rurales representaban un 16.7%, mientras que el 2% de la población estaba cubierto por compañías de seguros de salud privadas.<sup>185</sup> En dicho informe se menciona que, durante el período de 1992-1996 no sólo no creció la cobertura de seguridad social, sino que descendió, en virtud de la crisis económica derivada de la aplicación de medidas contrarias al bienestar de la mayoría de las(os) mexicanas(os). Según datos del propio IMSS, la cifra de asegurados (as) disminuyó en 1.1% entre 1991 y 1994 y cayó en casi el 10% en 1995.<sup>186</sup>

De acuerdo a los datos arrojados por el Censo de Población y Vivienda durante el 2000 se registró una población de 97.5 millones, de los cuales 49.3 millones integraban la Población Económicamente Activa (PEA) y 39.5 millones se consideraban como población ocupada. Sin embargo, en ese mismo año únicamente se encontraban asegurados como trabajadores ante el IMSS 12 millones 732 mil 430, mientras que en el ISSSTE se tenía registrados a 2 millones 337 mil 814, es decir, solo el 38.14% de la Población Ocupada se encontraba asegurada por estas instituciones. Es decir que desde el último examen del Comité de DESC a México la tendencia ha sido a la disminución de la población con acceso a seguridad social.

En relación a lo anterior, es importante mencionar que la efectividad de los sistemas de seguridad social en un sistema de reparto solidario se logra a través de las aportaciones que hagan trabajadores, patrones y Estado. En México, la modificación realizada a la Ley del Seguro Social en 1995 contribuyó al desgaste del funcionamiento del IMSS. Si a esto le sumamos que no se crearon los empleos suficientes, que los patrones no registran a sus trabajadores y si lo hacen es con salarios menores a los percibidos, aunado a la retirada del Estado en cuanto al presupuesto destinado al Instituto, tenemos como resultado la actual crisis financiera que atraviesa el IMSS.

Asimismo, el IMSS ha condonado deudas por cuotas obrero patronales<sup>187</sup> de hasta en un 100% a empresas como Ferrocarriles Nacionales de México (Ferroviales), Transportes Aéreos Ejecutivos (TAESA), Volkswagen de México, Bimbo, Teléfonos de México, Banamex, Chrysler de México, Notimex, Bridgestone Firestone, Mexicana de Aviación, Gigante e ICA, quienes en conjunto adeudan aproximadamente 3 mil 895 millones de pesos.<sup>188</sup>

---

<sup>185</sup> La situación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en México. Informe alternativo de organizaciones, civiles, sociales y redes mexicanas al Tercer Informe Periódico del gobierno mexicano ante el Comité de las Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. México, 1999. pp.57.

<sup>186</sup> Idem. pp. 57

<sup>187</sup> Hay que señalar que el registro de los trabajadores ante el IMSS y el pago de la cuota obrero patronal es una obligación a cargo de los patrones que se encuentra prevista por la Ley del Seguro Social en su artículo 15, fracciones I, II y III, y tienen el carácter de obligación fiscal (artículo 287), su incumplimiento será equiparado al delito de defraudación fiscal (artículo 305) y será sancionado con las mismas penas que establece el Código Fiscal de la Federación. Al respecto el artículo 108 de dicho Código señala que Comete el delito de defraudación fiscal quien con uso de engaños o aprovechamiento de errores, omite total o parcialmente el pago de alguna contribución u obtenga un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal y se sancionará con las penas siguientes: I. Con prisión de tres meses a dos años, cuando el monto de lo defraudado no exceda de \$500,000.00; II. Con prisión de dos años a cinco años cuando el monto de lo defraudado exceda de \$500,000.00, pero no de \$750,000.00; III. Con prisión de tres años a nueve años cuando el monto de lo defraudado fuere mayor de \$750,000.00.

<sup>188</sup> Méndez, Enrique. Firmas como Banamex, Mexicana y Telmex adeudan millones al IMSS. La Jornada 11 de enero de 2006. <http://www.jornada.unam.mx/2006/01/11/038n1soc.php>

Por su parte, las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) siguen registrando altas ganancias por el cobro de comisiones por manejo de cuenta e intereses obtenidos por la inversión de los fondos pensionarios por medio de las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORES), que van de 1.52% al 3.91%, estableciéndose como promedio el 2.78% sobre los recursos ahorrados en la cuenta de cada trabajador. Las AFORES han beneficiado sobre todo a grandes empresas transnacionales, financiando sus proyectos productivos por sobre los proyectos sociales. De esta manera tenemos que durante el 2005: la empresa paraestatal PEMEX obtuvo 78 mil 808 millones de pesos por diversas colocaciones de certificados bursátiles, la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) se benefició con 13 mil 672 millones, mientras que la paraestatal CFE registró colocaciones por 9 mil 379 millones, sumando entre las tres un total de 101 mil 859 millones de pesos en financiamiento de las SIEFORES a través de sus emisiones de certificados bursátiles.

189

Asimismo, grupos privados como el Banco Nacional de México (BANAMEX), integrante de Citigroup, logró colocar una deuda por 28 mil 960 millones; Cementos Mexicanos (CEMEX), registró un saldo de 12 mil 705 millones en certificados bursátiles de largo plazo, más 3 mil 507 millones de corto plazo y América Móvil, mejor conocida como Telcel, 13 mil millones. Por su parte, la multinacional Ford se colocó con 9 mil 556 millones en papeles de largo plazo y mil millones adicionales de corto plazo. También aparece en el listado otra multinacional mexicana, cuyo registro, KOF, corresponde a CocaCola Femsa, la cual se ha financiado con 10 mil millones de pesos.

Otras empresas como GMAC Mexicana, financiera de General Motors de México y Banorte, se beneficiaron con mil 555 millones en certificados bursátiles de largo plazo, y 45 mil 940 millones, respectivamente. Otras que han aprovechado los recursos de las jubilaciones en su financiamiento, aunque en menor monto, son: Telmex, Televisa, Bimbo, Kimberly Clark, IMSA, Cigarrera La Moderna y hasta la autopista México-Toluca y la terminal internacional del aeropuerto de la ciudad de México, según registros de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).<sup>190</sup>

Durante los 6 años de existencia de las AFORES no ha sido posible reflejar un cambio que resulte benéfico para los trabajadores, pues a pesar de que la creación de estas instituciones fue con el fin de que, derivado de la competencia, el cobro de comisiones por apertura y manejo de cuenta iba a ser mínimo, en el 2003 la CONSAR registraba una diferencia de hasta 151% entre la AFORE más cara y la más barata, además de señalar que 5 de las 12 AFORES hasta entonces registradas en el país, cobraban comisiones por arriba del 1%.<sup>191</sup> Con esta situación se demuestra que, lejos de ser los trabajadores los beneficiados, en realidad son las Instituciones Financieras encargadas del manejo de las AFORES las que se benefician con las altas comisiones que cobran, mientras los trabajadores ven como su capital se va consumiendo tras el pago de éstas.

La última modificación que se ha hecho al sistema de AFORES entró en vigor en el mes de enero de 2005, con la reforma realizada a la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro, a través de la cual se crean dos fondos de inversión. El manejo que de cada

---

<sup>189</sup> Cardoso, Víctor. Grandes corporativos del país se financian con recursos del SAR. La Jornada, 07 de junio de 2005.

<sup>190</sup> Idem.

<sup>191</sup> Centro de Reflexión y Acción Laboral (CEREAL). Diagnóstico de la ONU: Al Rescate de los Derechos Humanos Laborales. Informe de violaciones a los Derechos Humanos Laborales en México durante el 2003. p. 71

fondo será en función de la edad de cada trabajador, así como del riesgo de la inversión.

- Fondo 1. Está diseñado para trabajadores más cercanos al retiro, mayores de 55 años, y cuyo capital será invertido en instrumentos financieros nacionales (bonos de gobierno y de empresas sólidas), así como en valores internacionales (bonos de gobierno y de empresas sólidas de países desarrollados)
- Fondo 2. Diseñado para trabajadores menores de 55 años cuyo capital será invertido en instrumentos financieros nacionales (bonos de gobierno y de empresas sólidas), Valores internacionales (bonos de gobierno y de empresas sólidas de países desarrollados) e Instrumentos de inversión con capital protegido al vencimiento ligados a índices accionarios, nacionales e internacionales.

Con esta modificación se incrementa el riesgo de pérdida del capital laboral manejado por las AFORES, riesgo que soportan los trabajadores más jóvenes, por ser ellos quienes mayor tiempo permanecerán cotizando antes de obtener su pensión por jubilación, lo que resulta más redituable a las instituciones financieras que se beneficiarán con las ganancias obtenidas en estas inversiones riesgosas, las que en la ley anterior eran prohibidas.

Con esta reforma los recursos de aproximadamente 25 millones de trabajadores son invertidos en instrumentos de mayor riesgo, de los que se podrán invertir hasta 15 por ciento en activos en custodia en acciones de renta variable y hasta 20 por ciento en valores gubernamentales internacionales. Carlos Ramírez, vocero de la CONSAR, informó que aproximadamente 11 millones de cuentas individuales se van al Fondo Uno y el monto de recursos es del orden de 50 mil millones de pesos. Mientras que al Fondo Dos irán alrededor de 22 millones de cuentas con un monto de 420 mil millones de pesos.<sup>192</sup>

#### **4. Situación del Seguro Social 2004-2005**

A mediados del 2004, tanto el gobierno federal como la directiva del IMSS implementaron una campaña de desprestigio en contra de los trabajadores del Instituto con la que se les hace ver como “privilegiados” frente al resto de los trabajadores afiliados al IMSS. El discurso implementado señalaba que los problemas financieros del IMSS eran el resultado del Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP)

Esta campaña no fue más que la antesala de lo que se culminó legislativamente, la reforma a la ley del Seguro Social fue aprobada el 4 de agosto de 2004<sup>193</sup>, pasando por alto el derecho de negociación colectiva de los trabajadores sindicalizados, violentando a través de la imposición de una reforma legislativa el Contrato Colectivo de Trabajo, que sólo puede ser reformado mediante negociación bilateral entre el sindicato y la directiva del Instituto.

---

<sup>192</sup> Rodríguez, Israel. Luz verde a inversión de fondos para el retiro en instrumentos de riesgo. La Jornada, 16 de enero de 2005.

<sup>193</sup> 141 diputados del Partido Revolucionario Institucional (PRI), 130 del Partido Acción Nacional (PAN), 14 del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), 1 de Partido de la Revolución Democrática (PRD) y 1 del Partido Convergencia por la Democracia (PCD) fueron los que aprobaron las reformas a la Ley del Seguro Social. En la Cámara de Senadores 41 panistas, 37 priistas y 4 del verde ecologista la ratifican.

La ley del seguro social es modificada en sus artículos 277 D y 286 K. En el texto del primer artículo se faculta al consejo técnico para que sea el encargado de crear, sustituir o contratar plazas, de acuerdo a criterios de producción, eficiencia y calidad de servicio (términos de la “nueva cultura laboral”) Además, en este artículo se establece como obligación para los trabajadores depositar en un fondo denominado Fondo para el Cumplimiento de Obligaciones Laborales de carácter Legal o Contractual, los recursos necesarios para cubrir los costos futuros que deriven del RJP.

Con las modificaciones al artículo 286 K, el Instituto se convierte en mero administrador del Fondo para el Cumplimiento de Obligaciones Laborales de carácter Legal o Contractual, dejando en manos del consejo técnico y del director general la elaboración y aprobación de los mismos. Lo más grave de la modificación realizada a este artículo es en el sentido de que tanto el Instituto en su carácter de patrón, como el Estado, no podrán destinar recursos al Fondo de Jubilaciones y Pensiones, sino que éste se cubrirá a través de recursos presupuestales aprobados por la Cámara de Diputados; además, los trabajadores sindicalizados tendrán que dar mayores aportaciones para que sean ellos quienes financien sus propias pensiones.

## **5. Situación del ISSSTE.**

Actualmente se busca justificar el traspaso de recursos de los trabajadores del Estado con base en la supuesta crisis financiera que hoy atraviesa el ISSSTE. Según datos oficiales, a noviembre de 2003 la nómina de jubilados y pensionados alcanzaba los 30 millones de pesos, de los cuales 37% se cubrían con ingresos por cuotas y aportaciones requiriendo un subsidio del gobierno federal de 20 mil millones de pesos.<sup>194</sup> Sin embargo hay que resaltar que, de aprobarse esta reforma, se requerirá una inversión de 815 mil millones de pesos para poder hacer el traspaso de los recursos de los trabajadores a cuentas individuales, 795 mil millones más de lo que requiere como subsidio.

Para apoyar la consolidación de ésta reforma, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) destinará la cantidad de 275 millones de dólares, mientras que el gobierno de Japón apoyará con 750 mil dólares. De ésta manera, el Banco Mundial (BM) alcanzará el objetivo de modificar el actual sistema de jubilaciones, aún vigente a través de la Ley del ISSSTE. El proyecto propuesto por el BID pretende que se amplíe la participación del sector privado como proveedor, lo mismo que subrogando los servicios otorgados hasta hoy por el Instituto a favor de los trabajadores del Estado, ajustando, inclusive, al número actual de trabajadores.<sup>195</sup>

Con éste proyecto también se da cumplimiento a las recomendaciones echas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que sugiere a sus países miembros, entre ellos México, reducir el gasto público destinado a salud, así como analizar la posibilidad de que los usuarios “compartan” los costos de los servicios médicos, diseñando políticas de seguridad social que moderen el crecimiento de éste gasto en el presupuesto, controlando los pagos, precios y servicios de las instituciones; además de que prohíbe que los seguros médicos complementarios cubran totalmente la cantidad que debe pagar el paciente, evitando que servicios considerados por ellos como de “lujo” se paguen con recursos

---

<sup>194</sup> Camacho, Víctor. El ISSSTE descapitalizado. Revista En Pleno, año 2, número 26, 11 de noviembre de 2003.

<sup>195</sup> Información de Víctor Cardoso y Juan Antonio Zúñiga, La Jornada, 25 de agosto de 2004.

públicos.<sup>196</sup> Con esto se reducen considerablemente los derechos adquiridos por los trabajadores mexicanos, convirtiéndose los servicios de salud proporcionados a través del esquema de seguridad social en mínimos de atención, dejando de cubrirse otros aspectos como cirugías mayores, servicios de hospitalización e inclusive tratamiento de enfermedades crónico degenerativas.

La reforma al sistema de pensiones del ISSSTE no dará solución a la situación económica por la que hoy atraviesa este instituto, el problema va mucho más allá del sistema de pensiones. Estamos frente a un problema de desinterés por las cuestiones sociales por parte del gobierno federal y en el que ha influido fuertemente el recorte de presupuesto destinado al rubro de seguridad social, del que a su vez se han disminuido los recursos que se destinan a cada una de las instituciones de seguridad social.

El retiro voluntario, el recorte y congelamiento de plazas son otros de los motivos que agravan la situación del ISSSTE, aunado a los grandes salarios que perciben los altos funcionarios de la actual administración quienes, además de estar afiliados al instituto, cuentan con seguro de gastos médicos mayores. motivo de licitación por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (bases de licitación del 27 de octubre de 2004), que espera que compitan por este contrato 4 de las más grandes empresas privadas dedicadas a éste tipo de servicios: Metlife, Nacional Provincial, Comercial América y Seguros Imbursa, con vigencia a partir del primero de enero de 2005 al 30 de junio de 2006, representando un gasto de cerca de mil 125 millones de pesos al erario, es decir, mil 105 millones más de lo que se tendría que dar como subsidio para que continúe funcionando el ISSSTE y que equivale a casi el presupuesto que la Secretaría de Turismo recibió durante el año pasado que fue de mil 230 millones de pesos.

## **6. Informe oficial sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en México**

En su IV Informe Periódico, el Estado Mexicano solamente describe los sistemas de seguridad social existentes, así como los seguros con los que cuentan los derechohabientes tanto del IMSS como del ISSSTE; sin embargo, no señala que debido al recorte de recursos destinados al gasto de seguridad social, los servicios de estas instituciones son deficientes; tampoco analiza la razón por la cual se ha reducido el número de trabajadores asalariados que cuentan con seguridad social, ni por qué aún un buen número de estos no se encuentran dados de alta en ninguna institución de seguridad social.

---

<sup>196</sup> Zúñiga, David. Reducir el gasto público en salud, recomienda la OCDE. La Jornada, 26 de julio de 2004, p. 22.

### Porcentaje de trabajadores asalariados con prestaciones sociales según sexo, 1991-2004

Año	Total	Hombres	Mujeres
1991	66.2	62.5	73.6
1993	63.1	60.4	68.9
1995	60.1	57.0	66.4
1996	59.6	56.2	66.4
1997	58.4	56.2	62.6
1998	60.4	57.6	65.9
1999	59.7	57.0	65.1
2000	60.6	57.7	66.2
2001	61.2	58.0	67.4
2002	59.2	56.0	65.3
2003	58.8	55.5	65.1
2004	59.3	56.6	64.1

NOTA: Con el fin de ofrecer una serie anual amplia y comparable, este tabulado presenta información sólo del segundo trimestre de cada año. Los datos de los demás trimestres, incluyendo los más recientes, se pueden consultar en los productos disponibles de esta Encuesta

FUENTE: INEGI-STPS. *Encuesta Nacional de Empleo.*

Asimismo, en el informe gubernamental al responder a la pregunta de si en el país los planes oficiales de seguridad social se complementan con arreglos officiosos (privados), únicamente hace referencia, de manera genérica, al Sistema de Ahorro para el Retiro, pero sin particularizar en lo que son la AFORES, quienes se benefician con el cobro de comisiones por apertura y manejo de cuentas de cada uno de los trabajadores inscritos en este sistema<sup>197</sup> y que marcan la privatización de los sistemas de pensiones.

### Porcentaje de comisiones que cobran las AFORES

Afore	Porcentaje anual sobre el saldo
Actiniver	0.52
Azteca	0.53
Invercap	0.57
Banamex	0.62
Inbursa	0.62
Metlife	0.65
Ixe	0.66
Siglo XXI	0.66
ING	0.69

<sup>197</sup> Al respecto el Comité Nacional Mixto de Protección al Salario (Conampros), en un estudio que realiza llamado 'Afore, sus ahorros para el retiro', señala que de julio de 2003 a junio de 2004, la Afores cobraron una comisión de alrededor de 929 pesos mientras que los rendimientos financieros o intereses obtenidos por las Afore en beneficio de los trabajadores, en dicho lapso, arrojaron un porcentaje promedio de 5.28 por ciento, sobre la base del fondo promedio administrado en inversiones por todas las administradoras, lo que significó un ingreso aproximado de mil 470 pesos. Fuente Notimex.

Bancomer	0.71
Santander mexicano	0.72
Principal	0.74
HSBC	0.84
Banorte Generali	0.93
Profuturo	0.99
Promedio	0.70

Cifras al 31 de marzo de 2005.

Fuente. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Asimismo, se pide al Estado mexicano que señale los cambios que afectan al derecho a la seguridad social introducidos en la legislación nacional, y el gobierno sólo hace referencia a la modificación que se hizo al artículo 24 de la Ley del ISSSTE, sin mencionar las modificaciones de 2004 a la Ley de Seguro Social ni las repercusiones que han tenido las elaboradas en 1995 a la misma ley y que ya se han mencionado en el presente documento.

En conclusión, el IV Informe Periódico del Estado mexicano omite información importante sobre reformas a la Ley del Seguro Social y sus consecuencias sociales, lo cual resulta preocupante pues impide al Comité contar con la información suficiente para hacer una valoración adecuada de las medidas gubernamentales aplicadas y que han marcado una seria regresión al derecho de seguridad social.

## **7. Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH)**

Resulta sumamente preocupante que el PNDH no contemple un capítulo específico que aborde la problemática de la seguridad social en nuestro país, ni que señale líneas de acción en general ni por dependencia para garantizar el disfrute pleno de éste derecho.

Indirectamente se toca el tema en el apartado relativo al derecho a disfrutar el nivel más alto de salud física, mental y social, pero se enfoca únicamente a cuestiones de salud, dejando de lado la integralidad de la seguridad social.

**DERECHO A LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LA FAMILIA:  
PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA<sup>198</sup>  
(Artículo 10, párrafos 1 y 3 del PIDESC)**

**1. Entorno Familiar y otro tipo de tutela**

**1.1 Derecho a la Familia y a recibir protección integral.**

**1.1.1 Internamiento de niñas y niños: lo que sea su voluntad**

El artículo 25 de la Convención de los Derechos del Niño reconoce el derecho del niño que ha sido internado en un establecimiento por las autoridades competentes para los fines de atención, protección o tratamiento de su salud física o mental a un examen periódico del tratamiento a que esté sometido y de todas las demás circunstancias propias de su internación.

A este respecto la legislación vigente en México en materia de asistencia social fue reformada en el año de 2004 y aunque presenta avances frente al marco jurídico previo, presenta aún severas deficiencias que afectan principalmente a niñas y niños que viven en instituciones de asistencia privada o pública.

En su artículo 4°, la Ley de Asistencia Social establece a los sujetos de asistencia social como los individuos y familias que por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas, o sociales, requieran de servicios especializados para su protección y su plena integración al bienestar y a continuación establece una amplia gama de posibles personas. En el caso de niñas, niños y adolescentes se mencionan a quienes se encuentran en situación de riesgo o afectados por diversas circunstancias: desde quienes padecen desnutrición hasta quienes son víctimas de conflictos armados, pasando por quienes viven en la calle o son migrantes y repatriados, entre otros.

Sin embargo, en la ley no se definen parámetros mínimos sobre los cuales niños, niñas o adolescentes considerados como beneficiarios puede ser o no considerados para establecer medidas de internación y en el mejor de los casos se hace referencia a las normas vigentes en la materia. Esta situación deja abierta la posibilidad de que niñas y niños puedan ser considerados sujetos de internamiento y separados de su familia en una institución asistencial ya sea pública o privada por su mera condición de pobreza, sobre todo en aquellos Estados que no cuentan con una ley de protección de los derechos de niñas y niños, que no cuentan con disposiciones en la materia o que las mismas son contrarias al interés superior del niño. La falta de parámetros para la atención en centros de internamiento facilita también que en los mismos no exista la separación necesaria entre perfiles diferenciados de niños y niñas, de edades y de procesos de desarrollo; práctica que a la fecha sigue siendo común en el país.

---

<sup>198</sup> Este apartado sobre derecho a la protección y asistencia a la familia con énfasis en la protección a la infancia y a la adolescencia fue elaborado por la Red por los Derechos de la Infancia en México y sintetiza la sección sobre DESC del informe: "Infancias mexicanas: rostros de la desigualdad" que se presenta al Comité de los Derechos del Niño en 2006.

El artículo 52 de dicha ley establece que las instituciones privadas de asistencia deben de observar en todo momento las normas vigentes y respetar el derecho y la dignidad de las personas. De esta manera los principios y normas de la CDN no están presentes con firmeza en la ley en cuestión por lo que se deja abierta la puerta a prácticas asistencialistas e incluso violatorias de los derechos de la infancia, al no definirse mecanismos apropiados de supervisión. El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) se establece como el organismo encargado de la supervisión de la aplicación de dicha ley e incluso de la certificación de las instituciones privadas de asistencia, pero para ello tiene que ajustarse a las normas vigentes, aspecto que también es deficiente.

En 1999 entró en vigor la Norma Oficial Mexicana para la Prestación de Servicios de Asistencia Social (NOM-167-SSA1-1997), emitida por la Secretaría de Salud, con lo cual todas las instituciones que desarrollan servicios de asistencia social para adultos mayores y niños en el país tendrán que ajustarse a las reglas que en ésta se establecen. Esta norma no se ha modificado a pesar de que las leyes de asistencia social y de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes son posteriores a la misma. Casas Hogar, Albergues temporales y permanentes, centros de atención especializada para niños (como puede ser aquellos para la rehabilitación de las adicciones), guarderías, internados, entre otros son el tipo de instituciones que se ven comprendidas dentro de esta norma.

Esta NOM es resultado de una iniciativa que se trabajó en el seno del DIF Nacional desde hace algunos años y en la que participaron diversas organizaciones del sector gobierno federal pero en la que prácticamente estuvieron ausentes las organizaciones privadas y sociales. Busca unificar principios, criterios y políticas para la prestación de servicios y desarrollo de actividades en materia de asistencia social a niños y niñas y adultos mayores, por lo que contempla una gran cantidad de medidas a observar por parte de las instituciones. Sin embargo la NOM centra gran parte de sus reglas en las condiciones físicas y materiales que deben prevalecer en los diversos tipos de instituciones<sup>199</sup> y en menor medida en los procedimientos y procesos que garantizarían una atención de calidad, aspecto que, por otro lado, no es enunciado dentro de los criterios y principios de la misma.

Aún en los aspectos relacionados con los servicios y los recursos humanos prevalece una visión cuantitativa sobre la cualitativa<sup>200</sup>. Abundan los procedimientos administrativos para los distintos casos y situaciones en materia de salud, educación, trabajo social, etcétera; aspectos que, si bien son necesarios para una normatividad de este tipo no son los fundamentales para garantizar el impacto adecuado de los servicios. Pareciera entonces, dentro de esta NOM, que la infraestructura es sinónimo de calidad.

De hecho uno de los aspectos poco presentes al respecto son indicadores mínimos de impacto de los servicios y programas o, lo que es fundamental, un marco de desarrollo humano que establezca parámetros útiles para las instituciones a fin de que estas puedan promover el máximo bienestar y despliegue de las capacidades de niños y adultos mayores aún en las situaciones en las que no sea posible contar con la infraestructura óptima.

---

<sup>199</sup> Es tal el énfasis puesto en las condiciones materiales dentro de la NOM que llaman la atención aspectos como la obligación que establece para que las instituciones cuenten por ejemplo con materiales antiderrapantes en los pisos ( 5.5.3.3), luces de emergencia a base de batería eléctrica (5.6.2.2), acondicionadores de aire que aseguren una temperatura estable en verano e invierno para los casos extremos (5.6.2.3.), detectores de humo instalados en el techo y conectados a un tablero con indicadores luminosos (5.6.3.4) o los sistemas de alarma de emergencia sonoro (5.6.3.6.).

<sup>200</sup> Esto lo podemos ver, por ejemplo en el tema 5.4. que, sin mencionar el tamaño y características del tipo de centro, establece como personal mínimo a un médico, una enfermera, un trabajador social, un intendente y un vigilante las 24 horas del día.

El aspecto anterior es importante dado que la NOM no establece ninguna obligación de parte de los gobiernos locales o federal para fortalecer tanto la infraestructura como los aspectos técnico metodológico de las instituciones. Así la responsabilidad de adecuarse a la NOM queda a la entera responsabilidad.

Esto coloca en una situación de desventaja de las organizaciones sociales frente a las de gobierno pues es más factible que estas últimas dispongan del presupuesto público para adecuar sus instalaciones mientras que las primeras que las organizaciones privadas y sociales estarán a lo que su capacidad de gestión les permita, pues la NOM tampoco contempla mecanismos de evaluación y supervisión en los que participen estas organizaciones de manera corresponsable, lo que de entrada da pie a actos de unilateralidad y autoritarismo de los encargados de la supervisión.

Aunque la ley de asistencia social establece la obligación por parte de la Secretaría de Salud y del DIF de brindar asistencia técnica y los apoyos conducentes a las instituciones privadas de asistencia, no se definen ni los montos, ni se garantiza un presupuesto claro para ello, como tampoco las bases mínimas para acceder en forma transparente. Esta es una deficiencia presente en otras leyes como la de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil, aprobada también en 2004 misma que tampoco garantiza recursos de calidad para los programas y actividades de estas organizaciones.

En la realidad prevalece una situación que ha estado vigente durante décadas en materia de instituciones de asistencia para niñas y niños: la legislación y las normas vigentes no son aplicadas por los organismos responsables, cuando existen, como una forma en la que el Estado evita la demanda de recursos de calidad por parte de las organizaciones privadas y sociales que atienden a esta población infantil o bien sólo se aplica ante casos que alcanzan alarma en los medios de comunicación cuando ya no es posible sino solo el cierre de la institución. Todo ello deja en un estado de práctica desprotección de los derechos de niñas y niños en centros e instituciones públicos y privados de colocación cuando están separados de sus familias.

Miradas de atención:

- Los derechos de la infancia no son aún la base de las leyes y normas administrativas que regulan los centros e instituciones de internamiento de niñas y niños separados de sus familias y los procesos para la internación violan principios de la convención.
- Continúan registrándose casos alarmantes de violaciones de derechos de niñas y niños en instituciones de asistencia en el país, ante la carencia de mecanismos eficientes de supervisión.
- El Estado mexicano no está cumpliendo con su obligación de destinar recursos suficientes para fortalecer la calidad de los programas de asistencia y de protección de los derechos de la infancia, ni para generar más instituciones que atiendan a la población especialmente discriminada.

Miradas de acción:

- La falta de medidas legales, administrativas y judiciales para:
  - Definir a las autoridades que se consideren competentes para los fines de internación de los niños.
  - Establecer las circunstancias que se toman en cuenta para decidir la internación del niño para su atención, protección o tratamiento.
  - Establecer la frecuencia de exámenes periódicos de la internación y

- Respetar las disposiciones y principios de la Convención, en particular la no discriminación, el interés superior del niño y el respeto a la opinión del niño.
- La carencia de medidas legales o administrativas formales para asegurar el examen periódico de cada niño que ha sido colocado para los fines de cuidado y protección en instituciones o familias sustitutas o de acogida. Tampoco se examina la adecuación de los internamientos o el progreso del tratamiento dado al niño o niña, ni se establecen garantías contra eventuales abusos
- La falta de estímulos para la profesionalización y crecimiento de instituciones de atención a niños privados de su entorno familiar.

## **2. Adopción y custodia**

El Estado mexicano no ha registrado avances significativos para dar cumplimiento al artículo 27 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para garantizar el derecho a la adopción plena y para regular la adopción internacional.

El Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia 2002-2010 hace una breve mención a los problemas relacionados con las adopciones en México (PAFI, p. 159):

- Es necesario que en todo el país se regulen la adopción plena y la internacional
- Se estudien los pros y contras de una vía específica para las controversias del orden familiar, en donde el órgano jurisdiccional cuente con facultades amplísimas para actuar”.

Sin embargo, esta mención no se concreta en estrategias, líneas de acción o compromisos específicos en esta materia por parte del gobierno federal.

Los procedimientos de adopción en México enfrentan deficiencias preocupantes para garantizar que prevalezca el interés superior del niño:

- Preferencia a dar en adopción de niños y niñas a familias ricas, principalmente de otros países, sin considerar opciones alternativas como la familia extendida, las adopciones por parte de familias de su comunidad de origen. De esta manera el Estado evita inversión en recursos para apoyar a familias adoptantes de grupos menos privilegiados y en los gastos administrativos requeridos para evaluar el proceso de adopción, antes, durante y después de que esta ocurre.
- Carencia de investigación policiaca para conocer con exactitud de la existencia de redes criminales, intermediarios y participantes de adopciones ilegales, a pesar de que en reportajes y medios periodísticos se brinden evidencias al respecto.
- Falta de marcos jurídicos y mecanismos para evitar la existencia de organismos promueven la adopción con fines comerciales y para regular y fortalecer a las que lo hacen para garantizar el derecho a la adopción plena. Al respecto no existen instancias y convenios internacionales para el monitoreo de las adopciones de niños y niñas mexicanos en otros países.

- Lagunas legales y de procedimiento que permiten la existencia de adopciones al margen de los marcos jurídicos y sin el conocimiento de las autoridades competentes.
- Carencia de una política oficial que defienda activamente la permanencia del niño con su familia biológica y de apoyo para tal efecto. Tampoco existen políticas para promocionar la adopción nacional. Preocupan en particular las campañas de grupos conservadores que para evitar que las mujeres aborten, para dar a sus niños o niñas en adopción a través de centros de ayuda, sin que existan mecanismos para evaluar procedimientos y destino de estos niños y niñas.
- No existen mecanismos de seguimiento para la adopción internacional, ni un registro integral sobre las adopciones.

Respecto de esto último el propio Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal omite la regulación o mención siquiera de las adopciones internacionales. Cabe resaltar aquí, que uno de los principales países a los que se dirigen niños y niñas dados en adopción es a los Estados Unidos que, por otro lado, no es Estado que haya ratificado la Convención de los Derechos del Niño.

Parte importante del problema es que en México no existe un registro centralizado de las adopciones internacionales, ya que si bien el DIF es la instancia competente para valorar y, en su caso autorizar las adopciones, la información se encuentra fragmentada y dispersa en las diversas instancias estatales y municipales; además de que existen evidencias de la duplicidad de funciones entre instancias que tienen relación con los procesos de adopción y de la existencia de adopciones al margen de este organismo.

Miradas de atención:

- Niñas y niños mexicanos están desprotegidos en casos de adopciones internacionales ilegales.
- Los tiempos, procedimientos y recursos destinados a garantizar la adopción vulneran los derechos de la infancia.

Miradas de acción:

- La promoción de políticas públicas para evitar que la pobreza sea motivo de dar en adopción a una niña o niño, para promover la adopción nacional y para generar estructuras profesionales para determinar las medidas sociales y legales más adecuadas para la protección de niñas y niños sujetos de adopción
- La carencia de legislación que regule las adopciones internacionales y a las organizaciones dedicadas a promoverla.

### **3. Protección a niños contra todo tipo de violencia (Artículo 19)**

México no está cumpliendo de manera suficiente con el compromiso derivado del artículo 19 de la Convención de proporcionar información sobre todas las formas de maltrato, incluida la violencia, el abuso y la negligencia en contra de la infancia. Así, no existe un sistema apropiado que permita conocer los niveles de violencia y maltrato en contra de la población infantil, ni la cantidad de niñas y niños puestos a disposición de las autoridades en todo el país, mismo que permita identificar y concentrar los diferentes reportes generados al respecto desde diversas instancias de gobierno en

los ámbitos municipal, estatal y federal, ya que cada una recoge su propia información, cuando lo hace, de diferentes formas y bajo distintos criterios.

Los escasos datos disponibles y más recientes sobre algunas modalidades de violencia y maltrato infantil a nivel nacional provienen de resúmenes elaborados por el INEGI. Estos datos muestran que a mayor edad, es mayor el riesgo de morir por agresión ya que las agresiones (homicidios) se encuentran en la 4ª causa de muerte en personas de 5 a 14 años de edad y se mantuvieron constantes en este lugar de 2000 a 2002. Cuando se trata de niñas y niños de edad preescolar (1 a 4 años de edad) estas agresiones pasaron del 8º lugar en causas de muerte en el año 2000 al 9º en 2002. Para el caso de personas menores de un año esta modalidad ha ocupado el lugar número 18 en 2000 y 2002, aunque aumentó al 17.

Los estados de México, San Luis Potosí, Guerrero, Morelos y Oaxaca, son los que registran mayor número de muertes por homicidio en niños de 0 a 19 años de edad

**Los 5 Estados con mayores muertes por homicidio en el 2002 por rango de edad. (De mayor a menor)**

0 a 4 años de edad	5 a 9 años de edad	10 a 14 años de edad	15 a 19 años de edad
Estado de México	San Luis Potosí	San Luis Potosí	Chihuahua
Quintana Roo	Michoacán	Estado de México	Estado de México
Colima	Guerrero	Querétaro	Morelos
Morelos	Sinaloa	Oaxaca	Guerrero
San Luis Potosí	Oaxaca	Guerrero	Baja California

Fuente: Elaboración Propia. Procesados de base de mortalidad SSA-INEGI, 2000

La negligencia, en muchos casos está vinculada al maltrato infantil. Sin pretender generalizar la información sobre casos de negligencia, nos muestra indicios de la prevalencia del maltrato infantil en México:

- La muerte por ahogamiento y sumergimiento accidentales se mantuvo como la tercera causa para el caso de niños y niñas en edad escolar (de 5 a 14 años de edad) del 2000 al 2002.
- En el caso de niñas y niños de 1 a 4 años de edad la anterior fue la 6ª causa de muerte en 2000, la 5ª en 2001 y volvió a ser la sexta el año siguiente.

En los datos señalados se registran también muertes por caídas accidentales que podrían sugerir algún tipo de negligencia pero que sería necesario confirmar, fluctuando en el lugar número 12 para niñas y niños de edad escolar, y en el lugar número 13 para niños de 0 a 4 años. El caso de este tipo de muertes para menores de un año de edad no aparece en la estadística de principales muertes.

Si bien no se tienen datos exactos de violencia contra la infancia en el ámbito familiar, sí se cuenta con resultados de violencia hacia las mujeres en este entorno. La Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las relaciones en los Hogares 2003, indica que 46.6% de las mujeres sufrió al menos un incidente de violencia familiar en los 12 meses previos a la entrevista. Los datos revelan que cuando las mujeres tiene hijos dicho porcentaje a nivel nacional es aún mayor, de 46.9%. Por lo tanto, aunque no es una medida dirigida a niños que sufren violencia, sí es indicativa de que en México prevalece un ámbito familiar, en donde la violencia es cotidiana. Por otra parte, la misma encuesta revela que cuando la mujer ha sido víctima de al menos un incidente

de violencia, existe mayor tendencia a que ella tenga conductas violentas hacia sus hijos.

**Mujeres por condición de violencia hacia sus hijos por parte de ella, según condición de violencia hacia la mujer por parte de su pareja y tipos de violencia**

Condición de violencia hacia los hijos por parte de la mujer	Total	Sin incidentes de violencia <sup>1</sup>	Con incidentes de violencia <sup>2</sup>
<b>Total</b>	<b>19,471,972</b>	<b>10,182,467</b>	<b>9,064,458</b>
<b>con violencia hacia los hijos</b>	35.0%	26.7%	44.6%
<b>sin violencia hacia los hijos</b>	29.0%	31.8%	25.8%
<b>no tiene hijos o ya están grandes</b>	34.5%	40.0%	28.1%
<b>no especificado</b>	1.5%	1.4%	1.5%
<b>Total</b>	100.0%	100.0%	100.0%
Condición de violencia emocional hacia los hijos	Total	Sin incidentes de violencia	Con incidentes de violencia
<b>con violencia hacia los hijos</b>	13.9%	9.3%	19.1%
<b>sin violencia hacia los hijos</b>	50.2%	49.4%	51.3%
<b>no tiene hijos o ya están grandes</b>	34.5%	40.0%	28.1%
<b>no especificado</b>	1.4%	1.4%	1.4%
<b>Total</b>	100.0%	100.0%	100.0%
Condición de violencia física hacia los hijos	Total	Sin incidentes de violencia	Con incidentes de violencia
<b>con violencia hacia los hijos</b>	30.3%	23.0%	38.8%
<b>sin violencia hacia los hijos</b>	34.0%	36.0%	32.0%
<b>no tiene hijos o ya están grandes</b>	34.5%	40.0%	28.1%
<b>no especificado</b>	1.1%	1.1%	1.1%
<b>Total</b>	100.0%	100.0%	100.0%

Nota: se refiere a las mujeres de 15 años y más con pareja residente en el hogar.

1 Aquellas que declararon no haber padecido ninguna clase de violencia, de ningún tipo, durante los 12 meses anteriores a la entrevista.

2 Aquellas que declararon haber sufrido al menos una clase de violencia, de cualquier tipo, durante los 12 meses anteriores a la entrevista.

Fuente: Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las relaciones en los Hogares 2003, ENDIREH, Instituto Nacional e Estadística geográfica e Informática (INEGI) Instituto Nacional de las Mujeres, México, y "United Nations Development Fund for Women", UNIFEM.

**Mujeres por número de hijos según condición de violencia hacia ellos por parte de su pareja y tipos de violencia**

Condición de violencia hacia los hijos por parte de la mujer	% Con incidentes de violencia
<b>Total</b>	<b>46.6%</b>
Sin hijos	41.3%

1 a 2 hijos	48.2%
3 a 4 hijos	49.0%
5 y más hijos	41.7%
No especificado	46.8%

Sin hijos	41.3%
Con 1 o más hijos	46.9%

Fuente: Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las relaciones en los Hogares 2003, ENDIREH, Instituto Nacional e Estadística geografía e Informática (INEGI) Instituto Nacional de las Mujeres, México, y "United Nations Development Fund for Women", UNIFEM.

Por su parte esta misma Encuesta, indica que el 56 por ciento de las jóvenes de entre los 15 y 19 años son víctimas de actos violentos y que constituyen el grupo de edad con mayor incidencia en todas las formas de violencia con excepción de la sexual.

	De 15-19 años	Resto edades
Violencia Emocional	43.92%	38.21%
Violencia económica	34.99%	29.14%
Violencia Física	13.29%	9.19%
Violencia sexual	7.24%	7.86%

Adicionalmente debe considerarse que el maltrato infantil se reproduce en diversos ámbitos, en especial en las escuelas, en donde el maltrato visto como forma de disciplina.

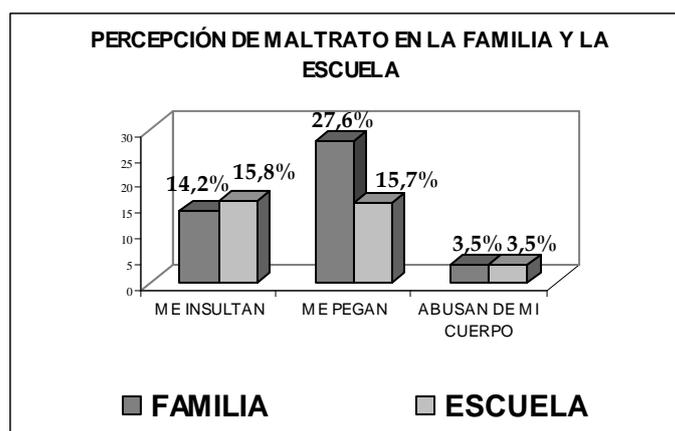
De acuerdo a la Consulta Infantil y Juvenil 2003<sup>201</sup> para el grupo de niños y niñas de 6 – 9 años, los insultos y golpes forman parte de la vivencia cotidiana, lo que representa un porcentaje significativo. Esto es, 27.6% de los participantes en la consulta expresaron que son objeto de golpes en su familia, mientras que 15.7% dicen que les pegan en la escuela, mención aparte merece el 3.5% de los niños y niñas que expresan que abusan de su cuerpo tanto en la familia como en la escuela. Tan solo para el ciclo escolar 2004-2005 se registraron 130 quejas por violencia de maestros contra estudiantes en la Ciudad de México<sup>202</sup>.

De acuerdo al Observatorio Ciudadano de la Educación, de 1990 a parte de 2005<sup>203</sup> la Comisión Nacional de los Derechos Humanos había recibido 2 mil 933 quejas por violaciones de derechos humanos de los alumnos de educación básica, de las cuales 90 por ciento corresponden a escuelas públicas. Las entidades donde las comisiones estatales de derechos humanos han emitido recomendaciones por maltrato de maestros a estudiantes son: Oaxaca (16), estado de México (10) y Tamaulipas (8). Estos hechos reafirman la falta de mecanismos jurídicos que garanticen el respeto a una vida sin violencia para los niños, niñas y adolescentes en México.

<sup>201</sup> IFE. Consulta Infantil y Juvenil 2003. México 2003

<sup>202</sup> El Universal. 05 jul 2005

<sup>203</sup> Observatorio Ciudadano de la Educación. Violencia escolar. Artículo publicado en Internet, disponible en <http://www.observatorio.org>. México 2005



Fuente: IFE. Consulta Infantil y Juvenil 2003. México 2003

El maltrato infantil que más se presenta son insultos, golpes y abuso, y de ellos el que se presenta en la familia se incrementa en los estados de Guerrero, Oaxaca, Michoacán, Chiapas, Durango y Nayarit. En el caso de la escuela, los estados en donde niñas y niños reportan maltrato son Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Guanajuato y Durango.

**Entidades con porcentajes más altos de maltrato en la familia y la escuela  
IFE. Consulta Infantil y Juvenil 2003. México 2003**

Familia	Estados	Porcentaje	Escuela	Estado	Porcentaje
Me insultan <b>Promedio Nacional</b> <b>13.8 %</b>	Guerrero	22.2	Me insultan <b>Promedio Nacional</b> <b>15.9</b>	Guerrero	22.5
	Oaxaca	19.9		Chiapas	21.1
	Michoacán	19.2		Oaxaca	20.2
	Chiapas	18.9		Michoacán	19.9
	Durango	18.2		Aguascalientes	19.9
Me pegan <b>Promedio Nacional</b> <b>28.0</b>	Guerrero	40.4	Me pegan <b>Promedio Nacional</b> <b>16.1</b>	Oaxaca	26.9
	Colima	39.7		Guerrero	23.6
	Oaxaca	36.2		Durango	20.2
	Nayarit	34.6		Zacatecas	18.7
	Michoacán	34.3		Guanajuato	18.0
Abusan de mi cuerpo <b>Promedio Nacional</b> <b>3.4</b>	Chiapas	6.4	Abusan de mi cuerpo <b>Promedio Nacional</b> <b>3.4</b>	Chiapas	7.3
	Durango	5.8		Durango	6.2
	Oaxaca	5.5		Oaxaca	5.9
	Guerrero	5.0		Guerrero	5.2
	Nayarit	5.0		Guanajuato	4.6

Por su parte el Sistema de Desarrollo Integral de la Familia (DIF), muestran que entre 1999 y 2004 se recibieron 147,153 denuncias, de las cuales sólo en el 59 % de los casos se comprobó el maltrato, del resto de los casos se carece de información. El tipo de maltrato más frecuente es el físico, representa en promedio el 30 por ciento de los casos en el periodo revisado. Le siguen, por orden de frecuencia, la omisión de cuidados y la agresión emocional. El porcentaje de los menores agredidos varia de acuerdo al grupo de edad al que pertenece, durante este período tenemos que el 19% eran menores de tres años, el 12% de 3-5 años y el grupo que recibe mayores maltratos es del de 6 a 12 años con 40%. Más de la mitad de los maltratos provienen de los progenitores.

En lo que toca a las denuncias, para el 2002 del Programa de Prevención al Maltrato Infantil (PRENAM), reporta solamente para el Distrito Federal, 23 mil 585 denuncias, y de estos el 50.8% fueron niños y 49.2%, niñas.

No obstante estos reportes, existen investigaciones que apuntan a un subregistro en el número real de casos de maltrato infantil frente al número de denuncias presentadas ante las instancias correspondientes. Avances de la investigación sobre la Consulta Internacional sobre la Violencia Infantil encargada por la ONU en 17 países de América Latina, estiman que en México 8 de cada diez niños sufren violencia intrafamiliar y que al menos 2 millones de niños y niñas son golpeados por sus padres y/o maestros.

Son varias los factores que obstaculizan un registro adecuado del maltrato infantil, entre los que podemos identificar:

- La falta de credibilidad del niño (a) que es golpeado o maltratado
- Una cultura educativa que tolera practicas de maltrato con el propósito de educar a los niños.
- Complicados mecanismos de procuración de justicia
- El tiempo extenuante en el que ocurre el proceso de denuncia
- La falta de personal capacitado para la atención a víctimas

Desde otro plano en las leyes no existe una prohibición expresa al uso de la tortura y tratos crueles y degradantes (como los castigos físicos) como formas de educación y crianza a los niños, ni medidas para protegerles contra la exposición de información dañina y que les coloca en especial vulnerabilidad. Las leyes contra la violencia intrafamiliar tratan de manera diferenciada este asunto, en el Caso del Distrito Federal se “aclara que la educación o formación del menor no será en ningún caso considerada justificación de forma alguna de maltrato”<sup>204</sup> en otros casos las leyes de violencia intrafamiliar “coexisten con este tipo otros que constituyen formas recurrentes de violencia intrafamiliar”<sup>205</sup>. En términos del marco jurídico relacionado con el maltrato y la violencia, dentro del PAFI se brindan algunos elementos de preocupación:

- 14 de los 32 Estados de la República Mexicana no cuentan aún con leyes sobre violencia intrafamiliar
- Sólo en 16 Estados está definida la violencia intrafamiliar como una conducta penalmente sancionada. En tres Estados exculpan las lesiones leves cometidas en el ejercicio del derecho de corrección.
- En 21 estados todavía existen uno o más delitos constituidos por agresiones sexuales menos penados que el abigeato.
- En 18 Entidades 25 entidades se exculpa el rapto y en 21 el estupro mediante el matrimonio del delincuente con la ofendida.

---

<sup>204</sup> Salinas, Berinstain Laura. Derecho, Género e Infancia. Mujeres, niñas, niños y adolescentes en los Códigos Penales de América Latina y el Caribe Hispano. P. 129

<sup>205</sup> Ibid. 130.

### **Miradas de atención:**

No existe información nacional, producto de estudios sistemáticos, que muestren las tendencias, modalidades y dimensiones de la violencia y el maltrato infantil, tanto en el ámbito del hogar como en la escuela, que son los dos principales ambientes de los niños y niñas.

Las estimaciones apuntan a que 8 de cada 10 niños y niñas mexicanos sufre violencia intrafamiliar.

Las adolescentes de entre 15 y 19 años de edad son el grupo de edad en mujeres, que son víctimas de violencia en diferentes modalidades, alcanzando a casi seis de cada diez.

### **Miradas de acción:**

- Favorecer la creación de entornos adecuados para la crianza y educación sin violencia a través de, entre otras cosas, la atención a los factores estructurales que generan la violencia: pobreza, exclusión, discriminación por razones de edad y género.
- Promover medidas legales para prohibir todo tipo de violencia hacia a los niños (incluyendo el castigo físico y otro tipo de trato inhumano o degradante.
- Elaborar políticas eficientes para prevenir el abuso y maltrato a los niños, así como la adecuada rehabilitación de las víctimas.
- Ampliar y diversificar campañas para modificar las pautas y prácticas culturales que favorecen la violencia hacia la infancia.
- Establecer programas multidisciplinarios de tratamiento y rehabilitación, para evitar y combatir el abuso y maltrato de la niñez dentro de la escuela, familia y sociedad general.
- Reforzar los procedimientos y mecanismos adecuados para tramitar las denuncias de abuso de niños con objeto de dar a éstos un rápido y apropiado acceso a la justicia.
- Ampliar y fortalecer programas de asistencia apropiada y expedita para familiares, maestros y otros adultos que puedan ser potenciales abusadores, sobre todo en zonas de difícil acceso por sus condiciones sociales o económicas.
- Estimular participación de la sociedad civil en el desarrollo de programas para prevenir y atender la violencia a partir de metodologías apropiadas.

## **4. En México deficiente justiciabilidad para Niñas y Niños víctimas**

Las acciones contempladas en la implementación del artículo 19 de la CDN han versado en tres rubros: la prevención, la justiciabilidad y la atención. Es decir, cómo se colabora con aquellos responsables del cuidado del niño para evitar la violencia, cómo se interviene judicialmente para detener la violencia en contra del niño y cómo se atiende la recuperación e integración del niño a un ámbito de vida libre de violencia.

México, si bien ha tenido avances importantes a través de algunas acciones sobre todo en el ámbito de la prevención, no ha logrado establecer mecanismos eficientes para garantizar la protección del niño víctima.

En la presente exposición ceñiremos nuestros comentarios al estado de protección con relación a la justiciabilidad para el niño víctima.

#### **4.1 Cuando un derecho existe: La justiciabilidad del derecho a la protección**

La justiciabilidad de los derechos es un elemento esencial para que estos puedan convertirse en una realidad cotidiana en la vida de un niño. La justiciabilidad de manera obligada implica a las instituciones estatales previstas para la protección y la impartición de justicia.

#### **4.2 La tipificación de los delitos contra la infancia**

En los diversos niveles de aproximación a un estado de respeto al derecho a la protección de los niños contra la violencia un primer grado de acción yace en la tipificación del maltrato o violencia cometida contra la infancia como un delito. México cuenta, de manera general, con tipificación penal y civil que contempla la violencia contra la infancia como acciones punibles. Sobre todo en cuestión de la violencia física. La legislación federal penal y civil tipifica el maltrato, sin embargo, la tradición aún fuertemente arraigada del castigo físico como una opción educativa aceptable, y la falta de especificidad en la definición del delito, hacen que el maltrato sea valorado por el juzgador únicamente cuando existen lesiones. De tal suerte, el maltrato más común dentro de contextos familiares e institucionales que consiste en golpes sin dejar huella física queda mayoritariamente impune. En este tenor, el maltrato psicológico queda aún más difícil de comprobar.

En la mayoría de las legislaciones la violación, violación equiparada y abuso sexual están adecuadamente tipificados contemplando como agravantes la edad del niño y la relación de custodia o filiación del victimario con el mismo. Sin embargo, la práctica forense muestra dificultades para la valoración de la existencia de violación si no existen huellas físicas de la misma. Es por demás común sin embargo, que los abusos cometidos contra la infancia a través de acciones erótico sexuales no dejen huella física aún cuando ha existido alguna penetración. Asimismo, perduran aún legislaciones que no contemplan el abuso sin propósito de llegar a la cópula y que no implican penetración como abuso. Un ejemplo claro es el Estado de México que encuadra este tipo de violencia contra la infancia como actos libidinosos. Esta última tipificación conlleva una pena menor y agrupa actos que pueden generar graves consecuencias en el niño víctima junto con actos lascivos que faltan a la moral pública pero que no son ejercidos directamente en contra del desarrollo psicosexual de la persona.

Los vacíos en cuestión de tipificación del delito, son aún más evidentes con relación a la explotación sexual comercial en la que encontramos varios Estados de la república que aún no contemplan en su legislación penal la prostitución de niños y niñas como delito. Algunos, como el estado de Baja California no da cabida para actuar en contra de aquellos que contratan los servicios sexuales de personas menores de 18 años, ni aquellos que las promueven, salvo encuadrado dentro del delito de corrupción de menores. Es el común juicio del juzgador, en estos estados, que una joven que ha sido prostituida ya está corrupta y por tanto no se logra establecer el acto de corrupción.

Indudablemente, existe en el país una tendencia hacia la reforma penal a favor de los derechos de la infancia contra el maltrato y la explotación sexual. Sin embargo, es aún mucho el trabajo que queda por delante.

### **4.3 La adecuación procesal**

Un siguiente nivel de aproximación a un estado de respeto efectivo por el derecho a la protección de los niños implica reformas procesales. Mientras la legislación procesal no contemple adecuación para la condición y características propias de la infancia, la justiciabilidad de los derechos de protección permanece como letra muerta. No importa cuan acertada o precisa sea la tipificación de los delitos cometidos contra la infancia; si el proceso excluye al niño sus derechos no son tutelables.

México aún no cuenta con reformas procesales que contemplen la participación del niño dentro de un proceso penal como víctima del delito. Salvo las notables excepciones de los escasos artículos reformados en el código de procedimientos penales del Distrito Federal que contemplan aspectos como eximir al niño de precisión temporal en sus declaraciones para que éstas tengan valor probatorio, los procedimientos penales en México son aplicados indistintamente a niños víctimas (de cualquier edad) y adultos.

Son múltiples las situaciones en las que el proceso de administración de justicia en estas condiciones constituyen una violación de los derechos de los niños, en tanto resulta incomprensible, intimidante y revictimizante.

#### **Mirada de atención:**

La legislación procesal mexicana actualmente no contempla ninguno de los requisitos o adecuaciones necesarias para tramitar las denuncias de abuso de niños con objeto de dar a éstos un rápido acceso a la justicia, incluso en los procedimientos judiciales se les vuelve a victimizar.

#### **Mirada a la acción:**

Ante la carencia de facto que padece la infancia de mecanismos para justiciabilizar sus derechos que es uno de los elementos indispensables para el resguardo de los derechos establecidos en el artículo 19 de la Convención. Deben realizarse reformas legales y administrativas para garantizar este derecho.

**DERECHO A LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LA FAMILIA:  
PROTECCIÓN DE LA MATERNIDAD<sup>206</sup>  
(Artículo 10, párrafo 2 del PIDESC)**

**1. El grave problema de la mortalidad materna en México**

Tanto el PIDESC como otros acuerdos internacionales hacen especial énfasis en la necesidad de asegurar una maternidad sin riesgos. Además del obligarse por el artículo 10 párrafo 2 del PIDESC, el Estado mexicano tiene la obligación de proteger y promover el derecho a la protección de la maternidad en el marco del derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (Artículo 12 del PIDESC).

Entre las condiciones fundamentales para la protección de la maternidad se encuentra el acceso a la asistencia médica y a servicios médicos de calidad, así como al goce de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones (Artículo 15. 1. b. del PIDESC), que en este tema se traduce al acceso a la más amplia gama de métodos para la planificación familiar; asimismo, en los casos en que sea legal, servicios seguros de aborto y el tratamiento de sus complicaciones. Sólo así las mujeres podrán ejercer una maternidad de manera voluntaria, satisfactoria y sin riesgos al atenderse oportunamente y con calidad en los servicios.

Sin embargo, la mortalidad materna es reconocida por el Estado mexicano como un grave problema de salud pública, identificándola como uno “de los indicadores más relevantes de injusticia social e inequidad de género, que afectan primordialmente a las entidades federativas con menor desarrollo socioeconómico, a las comunidades rurales y a las poblaciones indígenas.”<sup>207</sup>

Las cifras oficiales de muertes maternas difieren entre las diversas instancias gubernamentales. Según datos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) la tasa de mortalidad materna (tasa por 10 mil nacidos vivos registrados) ha tenido una tendencia apenas decreciente en la última década: de una tasa de 5.40 en el año de 1990, a una de 5.06 en 1999 y de 4.68 en el 2000.<sup>208</sup> Según el Consejo Nacional de Población (CONAPO) en México mueren diariamente alrededor de 4 mujeres por causas asociadas a la maternidad<sup>209</sup> debido, en la mayoría de los casos, a condiciones de pobreza, marginación y mala atención.

---

<sup>206</sup> Este apartado sobre protección a la maternidad fue elaborado por Salud Integral para la Mujer (SIPAM), y al que se hace referencia en el apartado sobre derecho la salud de este Informe Alternativo.

<sup>207</sup> Programa de Acción “Arranque Parejo en la Vida”. Subsecretaría de Prevención y Protección a la Salud. Secretaría de Salud. México, 2002. p.14

<sup>208</sup> Programa de Acción “Arranque Parejo en la Vida”. Subsecretaría de Prevención y Protección a la Salud. Secretaría de Salud. México, 2002. p.21

<sup>209</sup> Presidencia de la República. Anexo del Tercer Informe de Gobierno. Desarrollo Humano y Social. Salud, 2003, p.76

Las propias autoridades sanitarias reconocen la existencia de un subregistro en la mortalidad materna de entre 30 y 40%.<sup>210</sup> Este subregistro se da sobre todo en las zonas marginadas o con población indígena, en donde la mortalidad materna llega a triplicar la media nacional.<sup>211</sup> Aunado a ello, por cada muerte materna, se reportan 30 mujeres más con secuelas a su salud –física o psicológica- relacionadas también con el embarazo, aborto, parto o puerperio (Morbilidad Materna)

Algunos análisis basados en información de organismos internacionales consideran que México tiene cifras más cercanas a las registradas en Asia o África e incluso por debajo del promedio de América Latina.<sup>212</sup> Señalan que el riesgo de morir por razones asociadas a la maternidad en los países llamados desarrollados es de 1 por cada 4 mil, mientras que en México, el riesgo a morir por embarazo es de 1 por cada 220. Asimismo, el porcentaje de mujeres en México que cuentan con servicio médico durante la gestación es del 71% y únicamente el 69% de las mexicanas tiene acceso a la atención especializada en el parto y después de éste.

## **2. Riesgo y muerte por abortos clandestinos**

El Gobierno Federal reconoce que el aborto es la cuarta causa de muerte materna en el país.<sup>213</sup> La Secretaría de Salud, a través del propio Programa Arranque Parejo en la Vida señala que “las principales causas de muerte materna son: preeclampsia-eclampsia, hemorragia obstétrica, sepsis puerperal y complicaciones del aborto, que en su conjunto representan el 68% del total de las defunciones maternas”.<sup>214</sup> De igual manera, el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres –PROEQUIDAD- señala las muertes por aborto como la cuarta causa de mortalidad materna y como uno de los indicadores centrales de la salud de las mujeres.<sup>215</sup>

Diversos factores impiden contar con datos precisos sobre las muertes por aborto. Factores legales, culturales y religiosos lo obstaculizan; sin embargo, para reducir la mortalidad materna es fundamental enfrentar estas dificultades. Algunos investigadores señalan que en México, “de los 4.2 millones de embarazos que ocurren al año, el 60% de éstos llega a término; es decir, que 1.7 millones de embarazos se interrumpen en etapas tempranas; según cálculos conservadores, la mitad de estas pérdidas son abortos inducidos”.<sup>216</sup> Estas cifras contrastan con las de

---

<sup>210</sup> Presentación de la Subsecretaría de Innovación y Calidad. Dirección General de Información en Salud. Rafael Lozano. III Conferencia Nacional sobre Maternidad sin riesgos en México. 21-23 de julio del 2003.

<sup>211</sup> FUNDAR. La Mortalidad Materna: Un problema sin resolver. México, 2002, p.2

<sup>212</sup> Comunicación e Información de la Mujer (CIMAC) Cristina Martín. “Tienen México y África cifras similares en muerte materna”. 9-15 de septiembre del 2003. Disponible en: [www.cimac.org.mx](http://www.cimac.org.mx)

<sup>213</sup> México: Informe de Ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, 1994-2003. Comité Técnico para la revisión de avances. Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Consejo Nacional de Población, Senado de la República LIX Legislatura y Cámara de Diputados LIX Legislatura. México, Marzo del 2004. P.225

<sup>214</sup> *Ibidem*. p.21

<sup>215</sup> Instituto Nacional de las Mujeres: [www.inmujeres.gob.mx/pprincipal/](http://www.inmujeres.gob.mx/pprincipal/) En “Indicadores”.

<sup>216</sup> Blanco Muñoz, Julia. “El Aborto Inducido: ¿Un problema legal o de salud?”. Centro de Salud Pública Poblacional del Instituto Nacional de Salud Pública en [www.insp.mx/salvia/9712/sal97121](http://www.insp.mx/salvia/9712/sal97121)

CONAPO, que señala que anualmente se practican alrededor de 200 mil abortos: 100 mil abortos inducidos y 100 mil espontáneos.<sup>217</sup> Sin embargo, CONAPO reconoce que “existe evidencia de un subregistro de la mortalidad materna y de una incorrecta asignación de ciertas causas de defunción, en particular del aborto”.<sup>218</sup>

No obstante la gravedad de los problemas asociados a la práctica de abortos en condiciones de inseguridad, las actuales políticas de planificación familiar del sector salud no están realizando suficientes medidas para disminuir los embarazos no deseados y los abortos clandestinos. Con ello, retrasan aún más el abatimiento de la mortalidad materna y limitan el derecho constitucional de las personas decidir el tener o no hijos, el número y espaciamento.

A pesar del reconocimiento por parte del gobierno federal de que la mortalidad materna es un indicador estratégico que muestra el desarrollo de un país, no existe una política integral de Estado dirigida a la reducción y erradicación de la mortalidad materna por causas previsibles diseñada desde la perspectiva de Derecho.

### **3. Embarazo adolescente y aborto<sup>219</sup>**

En México cada año se embarazan alrededor de 500 mil adolescentes<sup>220</sup>, lo que equivale al 25 por ciento del total de embarazos que registra el país. Las tasas más elevadas de fecundidad de adolescentes, se dan entre población con mayor marginación, como lo demuestran las siguientes cifras del año 2000. En algunas áreas rurales, de cada mil nacimientos, 222 ocurren de madres jóvenes con baja o nula instrucción escolar, cuando las mujeres jóvenes rebasan la educación básica, registran solamente 26 por cada mil.<sup>221</sup>

Según CONAPO, nueve de cada diez mujeres jóvenes tuvieron su primera relación sexual sin protección, es decir, la utilización de los medios para regular la fecundidad en el inicio de la vida sexual es casi inexistente.<sup>222</sup>

Una investigadora del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM) de la UNAM asegura que la mayoría de los embarazos tempranos terminan en aborto y muchos de ellos se llevan a cabo en condiciones de inseguridad.<sup>223</sup> Se ha demostrado que las adolescentes recurren al aborto en etapas avanzadas de gestación, lo que aumenta el riesgo de salud reproductiva para la mujer.

Los embarazos a temprana edad son un problema de salud pública ya que la mayor parte se debe a la falta de información, de educación

---

<sup>217</sup> Afirmó la Secretaria General de CONAPO, Elena Zúñiga en nota de La Jornada, 23 de abril del 2003

<sup>218</sup> En “Aborto. Las Cifras Disponibles en México” GIRE. Agosto 2003. [www.gire.org.mx/aborto](http://www.gire.org.mx/aborto)

<sup>219</sup> Ver más información sobre Derechos sexuales y reproductivos de las y los jóvenes en México en el apartado sobre derecho a la salud (art. 12 del PIDESC) de este Informe Alternativo.

<sup>220</sup> Nota de CIMAC, Silvia Magalli, 8 de mayo del 2002.

<sup>221</sup> El Universal, periódico de circulación nacional, 12 de agosto del 2000. Nación, p.12

<sup>222</sup> Citado en nota de CIMAC, Silvia Magalli, 8 de mayo del 2002.

<sup>223</sup> Catherine Menkes del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias(CRIM) de la UNAM, citada en nota de CIMAC, por Silvia Magalli, 8 de mayo del 2002.

sexual y de acceso a servicios de salud sexual y reproductiva. Y es que alrededor del 65% de la población de entre 12 y 24 años no tienen acceso a servicios de salud.<sup>224</sup>

#### 4. Marco Jurídico sobre el aborto

De acuerdo con el artículo 4° Constitucional, es derecho de los y las mexicanas la planificación familiar: “Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos”.

No obstante lo anterior, el aborto inducido en México está penalizado.<sup>225</sup> Los Códigos Penales en México establecen en conjunto, 7 causas en las que no se considera al aborto como un delito; pero únicamente a) cuando el embarazo es resultado de una violación, es permitido en todos los Estados del país. Las 6 causales restantes son: b) cuando el aborto es provocado accidentalmente (vigente en 29 estados). c) el embarazo pone en riesgo la vida de la mujer (en 27 estados). d) El feto tiene malformaciones genéticas (en 13 estados). e) de continuar con el embarazo se provocaría un grave daño a la salud de la mujer (en 9 estados). f) el embarazo es producto de una inseminación artificial no deseada (en 8 estados) y g) cuando la mujer tiene razones económicas para interrumpir el embarazo y es madre de tres hijos (solamente en estado).

A pesar de que todas las entidades federativas del país admiten en sus Códigos Penales que una mujer aborte legalmente cuando haya quedado embarazada por una violación, no existe en la mayoría de los Código de Procedimientos Penales una reglamentación clara y detallada de los procedimientos para ejercer ese derecho.

Es responsabilidad de la Secretaría de Salud, como rectora de las políticas en la materia, promover que se cumplan las disposiciones legales para dar atención a los casos de aborto no penalizados. Es ampliamente sabido que para las causales permitidas, no existe en la mayoría de los estados de la República una definición clara de los procedimientos para acceder a este servicio, lo que ha permitido a funcionarios y prestadores de servicios la violación al derecho de las mujeres a interrumpir un embarazo no deseado.

Las organizaciones civiles que trabajan sobre este tema han documentado diversos casos de mujeres violadas que desearon interrumpir su embarazo y les fue negado este derecho. Es por eso que urgimos al Comité de DESC recomendar al Estado mexicano tomar

---

<sup>224</sup> *Ibíd*em

<sup>225</sup> En el debate acerca del aborto suelen utilizarse los términos “despenalizar” y “legalizar” como sinónimos, pero hay una diferencia importante. Despenalizar significa que el aborto deje de ser un delito, es decir, que la ley deje de contemplar un castigo para la mujer que se lo practica y para quien colabore con ella. Legalizar el aborto implica modificar las leyes necesarias para que el aborto sea considerado parte del derecho a la protección de la salud y, por lo tanto, se ofrezca un servicio médico seguro dentro de los servicios de salud públicos y privados.

Para información más amplia sobre el aborto ver:

“Miradas sobre el aborto”, GIRE, 2000

“Los Hombres y el aborto”, Temas para el debate N°1, GIRE, 2001

“Paulina en el nombre de la ley”, Temas para el debate N°2, GIRE, 2000

“Trazos de una polémica. El aborto en 1998”, Temas para el debate N°3, GIRE, 2001

medidas serias para garantizar a las mujeres el acceso a servicios de aborto legal y seguro en los casos de violación y otras causales previstas por las leyes de los estados.

Según datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO), los eventos asociados al embarazo, parto y puerperio son una causa importante de muerte de las mujeres jóvenes, representando el 5.3% de las muertes de las mujeres de 15 a 19 años de edad y el 9.4% de las de 20 a 24 años, lo que significa la quinta y segunda causa de muerte en esos grupos etarios.<sup>226</sup> Datos de 1995 destacaban que la atención prenatal alcanzó el 90%, sin embargo, la atención en el parto fue menor llegando al 81.3% y habiendo diferencias muy marcadas entre las zonas rurales y urbanas (en atención prenatal la diferencia es de casi 10% mientras que en la atención al parto, de cerca del 28%) y al 70% en el puerperio (porcentaje que se reduce al 50% en localidades pequeñas)

Ante esta situación, el gobierno ha impulsado ciertas acciones para revertir esa desigualdad, como el Programa Arranque Parejo en la Vida (PAPV)<sup>227</sup> que busca garantizar un embarazo saludable, un parto seguro y un puerperio sin complicaciones a todas las mujeres mexicanas, aunque a fines del año 2003, sólo operaba en 17 estados y sus resultados estiman que las consultas de control prenatal crecieron en promedio 8% en ese año. El panorama sobre la salud sexual y reproductiva de la población joven mexicana permite identificar que si bien hay ciertos avances, es claro que el ejercicio pleno de este derecho aún no está garantizado por el Estado y que de hecho, tanto las omisiones como las deficiencias significan en la práctica una violación a los derechos de las personas jóvenes.

## 5. Recomendaciones del Comité de DESC

En sus Observaciones finales de 1999, el Comité de DESC expresó al Estado mexicano su preocupación por la mortalidad femenina causada por falta de servicios de aborto legal:<sup>228</sup>

Al Comité también le inquieta notar que la cuarta causa más importante de mortalidad femenina son los abortos ilícitos (párrafo 29)

El Comité pide que el Estado Parte vigile estrechamente la mortalidad de la mujer y tome medidas para disminuir la mortalidad provocada por el aborto ilegal. En particular, el Comité recomienda que el Estado Parte intensifique su campaña educativa con relación a la salud sexual y genésica de la mujer e incorpore estos temas en los planes de estudios de las escuelas (párrafo 43)

El Gobierno Federal reconoce en su Informe al Comité que “en relación a la mortalidad materna en México, la cuarta causa de muerte es por complicaciones del aborto que incluye no sólo abortos provocados sino todo tipo de aborto como los son los abortos espontáneos. No puede calcularse exactamente la referencia a aquellos que son abortos ilícitos ya que el

---

<sup>226</sup> *Situación actual de las y los jóvenes en México. Diagnóstico sociodemográfico*, Cap. VII “La salud de las y los jóvenes”, Cap. VIII “Juventud y reproducción”, México, CONAPO, 2000, pp. 44-63

<sup>227</sup> Un análisis crítico del funcionamiento del PAPV se puede encontrar en el apartado sobre el Art. 10 de PIDESC, en cuanto atención a la maternidad, de este Informe Alternativo sobre DESCA.

<sup>228</sup> Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales : Mexico. 08/12/99. E/C.12/1/Add.41. (Concluding Observations/Comments, párrafos 29 y 43.

registro de los mismos no existe” (párrafo 1066 del IV Informe Periódico al CDESC)<sup>229</sup>

A pesar de ello, las instituciones federales no han tomado medidas de fondo para darle atención a esta problemática. Prevalecen algunos de los aspectos centrales que dieron lugar a las preocupaciones del Comité DESC en materia de protección a la maternidad. Por un lado, el proceso de privatización de la seguridad social que conlleva la falta de acceso a servicios de salud de amplios grupos de la sociedad, en un acelerado aumento de la pobreza y pobreza extrema y de ampliación de la injusta e inequitativa distribución de la riqueza.

Por otro lado, es ampliamente reconocido que la muerte materna está estrechamente relacionada con la falta de poder de decisión de las mujeres. A pesar de ello, prevalece la ausencia de políticas para la transformación de patrones culturales que impiden a las mujeres “disfrutar plenamente de los derechos que les confiere el Pacto.”<sup>230</sup> En ese sentido, también es esencial caminar hacia el ejercicio de una paternidad y maternidad voluntarias y responsables.

Por otro lado, es urgente y necesario que en todas las entidades federativas se avance hacia la ampliación de causales de aborto legal en aras de la homologación en todo el país, ya que en la situación actual “el derecho y acceso al aborto legal sólo está reconocido para algunas mexicanas. Sólo así será una realidad la garantía constitucional de que todas las personas somos iguales ante la ley.”<sup>231</sup> El Estado mexicano, laico y democrático, está en la obligación de promover una política legislativa, congruente con sus características, fundamentada en los factores objetivos para atender la salud de las mujeres que desean interrumpir un embarazo no deseado, puesta en riesgo en las condiciones de clandestinidad en que se practica actualmente el aborto.

La promoción de los derechos sexuales y de los derechos reproductivos como parte integral del derecho a la salud y del derecho a la protección y asistencia a la familia, es un tema ausente en la política pública. La educación sexual en el marco de los derechos humanos es fundamental para el ejercicio de estos derechos y para contribuir a la transformación de patrones culturales que reproducen condiciones de desigualdad y de discriminación hacia las mujeres. El acceso universal a servicios médicos, a una atención oportuna y a servicios de calidad son condiciones prioritarias a las que se debe atender para abatir la muerte de mujeres por embarazo.

---

<sup>229</sup> Como explica el gobierno en su Informe, el aborto es la cuarta causa de mortalidad materna, que se distingue de la mortalidad femenina en general.

<sup>230</sup> Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales : México. 08/12/99. E/C.12/1/Add.41. (Concluding Observations/Comments). En “C. Factores y dificultades que obstaculizan la aplicación del Pacto” párrafo 14

<sup>231</sup> Ver Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE) “Leyes sobre el Aborto. Los avances en la Ciudad de México” Hoja Informativa. Marzo del 2004.

## **DERECHO A LA ALIMENTACIÓN<sup>232</sup>** **(Artículo 11 del PIDESC)**

### **1. Limitaciones de la legislación mexicana en materia del derecho a la alimentación**

No obstante el amplio reconocimiento del derecho a la alimentación en diversos instrumentos internacionales,<sup>233</sup> en México no se ha legislado adecuadamente sobre este derecho humano. La Constitución Política no lo consagra explícitamente y ello ha contribuido a que las políticas públicas en esta materia carezcan de un marco legal que de seguridad jurídica a la población de nuestro país. Las personas o grupos a los que se les afectan su derecho humano a alimentarse en México no pueden recurrir a la justicia para que se repare adecuadamente el daño, se otorgue indemnización, compensación o garantía de no repetición.

La Constitución contiene algunas referencias indirectas a este derecho, pero que entrañan algunas limitaciones:

- Artículo 4º Constitucional, párrafo 6: “Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.”

La obligación de los padres se ratifica y explicita además, en la legislación civil, que es la que establece la obligación que tienen de proporcionar alimentos a sus hijos. Este derecho, con los menores como titulares, es letra muerta, en virtud de que deja en manos del derecho civil, y a veces del penal, los medios de control y defensa del mismo. El Estado no asume ninguna obligación específica, e incluso expresamente la rechaza, pues la Constitución señala que la intervención del Estado, en caso de darse, consistirá en los apoyos que la ley establezca.

- Artículo 123 A, fracción VI, párrafo 2: “Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.”

Es evidente que una de las necesidades primarias en el orden material es precisamente la alimentación, razón por la cual se podría pensar que aunque no se consagre expresamente en la Constitución el derecho a la alimentación, se encuentra implícito en la conceptualización del derecho a un salario mínimo. El salario mínimo vigente (2006) es de 48 pesos con 67 centavos –equivalente a 4.7 USD al día- para la zona geográfica A; 47.16 pesos para la zona B –equivalente a 4.5 USD al día-, y 45.81 pesos para la zona C –equivalente a 4.4 USD por día- en donde se encuentran estados como el de Chiapas. En promedio, “alcanza para comprar apenas 700 gramos de carne de res de regular calidad o un kilo 300 gramos de pollo, es decir, sólo permite comprar uno o dos productos básicos al día, no más.”<sup>234</sup>

---

<sup>232</sup> Este apartado sobre derecho a la alimentación fue elaborado con aportes de: la Sección mexicana de FIAN, FIAN Internacional, FUNDAR Centro de Análisis e Investigación, y DECA Equipo Pueblo.

<sup>233</sup> Ver: [www.fian.org](http://www.fian.org)

<sup>234</sup> Muñoz, Patricia. “El salario mínimo de México, el más deteriorado de AL: expertos” en La Jornada, periódico de circulación nacional, 2 de enero de 2006 (disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2006/01/02/032n1soc.php>)

Como puede apreciarse en la siguiente sección, la evolución del salario mínimo en el periodo de reporte no cumple con el requisito de cubrir la canasta básica, a pesar de que desde 1999 el Comité de DESC lo recomendará específicamente.

- Otra disposición constitucional en estrecha vinculación con el derecho humano a alimentarse es la fracción XXIX- E del artículo 73, que faculta al Congreso “para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios”.

Se establece aquí la facultad del Congreso para legislar con relación al abasto, mas no se señalan las líneas maestras que deben orientar dicha legislación, como tampoco se establece la obligación del Congreso de expedir tal normatividad, por lo que éste puede o no realizarla.<sup>235</sup>

### **1.1 Estado de la iniciativa para elevar a rango constitucional el derecho a la alimentación**

El derecho a la alimentación se ha reducido a “normas programáticas” incluidas en leyes generales que los legisladores desarrollan de acuerdo a su factibilidad e intereses políticos y de acuerdo con las asignaciones presupuestales; por ejemplo, está contenido de manera programática en la Ley General de Desarrollo Social y en la Ley General de Salud.

Durante los últimos 15 años diversas organizaciones de la sociedad civil han demandado reiteradamente que el Estado Mexicano reconozca y garantice este derecho humano fundamental. La respuesta hasta la fecha ha sido negativa. Garantizar a los mexicanos y mexicanas el derecho humano a una alimentación sana y suficiente en calidad, cantidad y en dignidad, es el punto de partida para el ejercicio y disfrute de otros derechos humanos ya consagrados en la Constitución.

La propuesta y demanda de elevar a rango constitucional el derecho humano a alimentarse ha recorrido un largo camino de gestiones y luchas sociales en nuestro país: En el año 1992, el Frente por el Derecho a la Alimentación, organizaciones civiles y no gubernamentales, presentaron a la LV Legislatura de la Cámara de Diputados una propuesta para legislar los derechos alimentarios de todas y todos los mexicanos. Cinco fracciones parlamentarias y legisladores independientes respaldaron la presentación de la iniciativa ante el pleno de la LV Legislatura de la Cámara de diputados, en sesión realizada el día 13 de julio de 1994. Posteriormente y hasta la fecha otras iniciativas han sido presentadas por distintos diputados representantes de los partidos políticos que integran la institución legislativa. Las reformas realizadas en el año 2001 sólo incorporaron a la Constitución el derecho a la alimentación de las niñas y de los niños.

Es hasta el mes de diciembre del 2003, que primero en la Cámara de Senadores y posteriormente en la de Diputados, fue aprobado y enviado un dictamen para modificar los artículos 4 y 27 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos a fin de garantizar a todas y todos los mexicanos el derecho humano a la alimentación considerado un derecho humano fundamental. Dicho dictamen fue revisado por las y

---

<sup>235</sup> Elaborado con base en “El derecho humano a alimentarse en México”, ponencia de FIAN – Sección México, presentada en la Cámara de Diputados por el Día Mundial de la Alimentación, el 14 de octubre de 2003.

los diputados del Congreso de la Unión realizando éstos algunos cambios, pero después de transcurridos dos años aún están a la espera de ser nuevamente tratados por los legisladores para su aprobación definitiva y posterior tratamiento reglamentario.

Es urgente una estrategia alimentaria y políticas públicas consecuentes sustentadas en el derecho humano a la alimentación que partan del principio de la universalidad de los derechos humanos y su interdependencia.

## **2. Salario insuficiente para cubrir la canasta básica**<sup>236</sup>

En sus pasadas Observaciones finales a México (E/C.12/1/Add.41) el Comité de DESC expresó su preocupación por la situación de pobreza en el país, y más específicamente, lamentó que: "...a pesar del positivo crecimiento de los indicadores macroeconómicos en México, especialmente la marcada baja del nivel de la inflación, la Comisión Nacional de Salario Mínimo no ha ajustado al alza el salario mínimo. En estos momentos, es preciso ganar alrededor de cinco veces el salario mínimo para adquirir la canasta básica constitucional, en violación del inciso ii) del párrafo a) del artículo 7 del Pacto, y según se refleja en la legislación nacional (artículo 123.VI de la Constitución)"<sup>237</sup> Por consiguiente, recomendó al Estado mexicano que: "...adopte medidas eficaces para garantizar el cumplimiento del inciso ii) del apartado a) del artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles Económicos, Sociales y Culturales, que se refleja en el artículo 123.VI de la Constitución mexicana, en relación con la canasta básica establecida oficialmente."<sup>238</sup>

"El salario mínimo que entró en vigor este 1º de enero de 2006 alcanza para adquirir apenas 16 por ciento de lo que un trabajador podía comprar hace dos décadas con el mismo sueldo; es la remuneración que ha sufrido el mayor, más grave y drástico deterioro de toda América Latina y fue denostado incluso por organizaciones obreras como la CTM, la CROC y el Congreso del Trabajo, que por años apoyaron esta fórmula para fijar topes en el alza a otros sueldos [...] Diversas investigaciones del Centro de Análisis Multidisciplinario de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), de la Universidad Obrera de México (UOM), del Centro de Reflexión y Acción Laboral (CEREAL) y del Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) coinciden en que este sueldo incumple totalmente el fin constitucional para el que fue creado y revelan que su poder adquisitivo se ha desplomado en tal magnitud, que a este ritmo tardaría 30 años en recuperar el nivel de compra que tenía en los años 70."<sup>239</sup>

Los analistas, Luis Lozano Arredondo, Hugo Rincón, Javier Lozano Tovar y Beatriz Aguirre Chaires, del Centro de Análisis Multidisciplinario de la UNAM, hacen la referencia a que a diciembre de 2000 con un salario mínimo se podía adquirir 21.8 por ciento de una canasta básica alimentaria y que este porcentaje retrocedió a 16.9 por ciento a finales de 2005. Añaden además que, al contrario de lo que dice la Secretaría del Trabajo y la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CNSM), referente a que son muy pocos los que tienen este sueldo, los trabajadores que perciben el minisalarario en el país representan 26.6 del total nacional, es decir, uno de cada cuatro. En este sentido, organizaciones como el CEREAL pregunta qué se puede adquirir con este salario, si los precios de productos de la canasta básica, como la leche, tienen un costo promedio de 10 pesos, el kilo de bistec es de entre 60 y 65 pesos, el kilo de

---

<sup>236</sup> Ver también la información del apartado sobre el derecho a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo en este Informe Alternativo.

<sup>237</sup> (E/C.12/1/Add.41), párrafo 20; documento disponible en [www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch)

<sup>238</sup> (E/C.12/1/Add.41), párrafo 36.

<sup>239</sup> Muñoz, Patricia. "El salario mínimo de México, el más deteriorado de AL: expertos" en La Jornada, Op. Cit.

tortillas de 5.5 pesos, sin contar otros alimentos como verduras y frutas y el transporte que va de dos a cuatro pesos.<sup>240</sup>

#### **Evolución del salario mínimo general promedio 1999-2005**

Enero 1999	31.91 pesos diarios
Enero 2000	35.12 pesos diarios
Enero 2001	37.57 pesos diarios
Enero 2002	39.74 pesos diarios
Enero 2003	41.53 pesos diarios
Enero 2004	43.30 pesos diarios
Enero 2005	45.24 pesos diarios

Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas del gobierno mexicano: <http://www.cefp.gob.mx/intr/e-stadisticas/esta43.xls>

La Secretaría de Desarrollo Social, indica que el 18.6% del total de los hogares y el 24.2% de la población total no contaban en el año 2000 con un ingreso suficiente para cubrir las necesidades mínimas de alimentación (la llamada *pobreza alimentaria*) y en las zonas rurales el panorama es aún más desolador con el 42.4 % de la población en esa situación.<sup>241</sup>

En síntesis, el salario mínimo en México es entonces un simple indicador económico, un instrumento de las políticas antiinflacionarios, y no cumple con lo dispuesto por la Constitución del país.

### **3. Situación nutricional de la población mexicana**

La desnutrición continúa siendo un importante problema de salud pública en México. Según la Encuesta Nacional de Nutrición 1999 realizada por el Instituto Nacional de Nutrición Salvador Zubirán, la situación nutricional de la población más vulnerada y en riesgo es la siguiente:

- El 18% de la población menor de cinco años tiene desmedro, es decir, presenta un retardo severo en estatura, resultado de una inadecuada alimentación y salud, y 27.2% presenta anemia. La prevalencia más alta de desmedro ocurre en el segundo año de vida y se mantiene elevada después de este periodo. Entre el primer y segundo año de vida ocurre el retardo en estatura el cual no se recupera posteriormente. Estos resultados corroboran la importancia de los dos primeros años de vida en la génesis de la desnutrición.
- Es notable la diferencia en las prevalencias de desmedro entre regiones y entre estratos urbanos y rurales, en tanto, la prevalencia de desmedro es de 28.9% en la región Sur y de sólo 7.3% en la región Norte. Asimismo, mientras la prevalencia de desmedro es de 31.7% en las zonas rurales, en las zonas urbanas es de 11.6%. Estas diferencias en prevalencias de desmedro reflejan la polarización en condiciones de vida entre regiones y entre zonas urbanas y rurales.
- Un importante problema, dada su magnitud, es la anemia. La prevalencia a nivel nacional es de 27.2%. A diferencia del desmedro y el bajo peso, cuyas prevalencias varían de manera importante entre regiones y entre zonas

<sup>240</sup> Ibid.

<sup>241</sup> Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. "Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX". Op. Cit. pp.9 y 15.

urbanas y rurales, la anemia tiene un comportamiento relativamente uniforme entre dichas regiones y zonas. Estos resultados sugieren que posiblemente existen factores, además de los directamente relacionados con la pobreza, que juegan un papel importante como causas de anemia. Los resultados sobre dieta sugieren que la deficiencia de hierro es posiblemente un factor importante en etiología de la anemia. Los resultados sobre dieta indican que existe un patrón de consumo asociado al desarrollo socioeconómico y a la urbanización. Las regiones con mayor grado de desarrollo (Ciudad de México y Norte) presentan consumos más elevados de la mayor parte de los nutrientes. Los resultados a nivel nacional sugieren un déficit de energía, consumos sumamente bajos de zinc, hierro, vitamina C y vitamina A y consumos por arriba de las recomendaciones de proteínas y de ácido fólico. A los bajos consumos de zinc y hierro debe agregarse, como agravante, la baja biodisponibilidad de los mismos en amplios grupos de población que consumen dietas altas en maíz y frijol y en otros alimentos ricos en fibra.

De acuerdo con la Segunda Encuesta Nacional de Nutrición dada a conocer por la Secretaría de Salud en marzo de 2002: la desnutrición calórico-proteica afecta a aproximadamente la quinta parte de la población del medio rural (alrededor de cinco millones de personas), mientras que en los sectores urbanos incide en el siete por ciento de los habitantes. La Encuesta 2002 también apunta que el principal problema de salud es la obesidad (en los últimos 11 años creció casi el 50 por ciento). Por ejemplo, en una familia los niños pueden tener bajo peso, ser desnutridos y los padres gordos porque quizás no tienen conocimiento de cómo alimentarse sanamente.

Los principales problemas de alimentación infantil en México son los siguientes: uno de cada tres niños padece problema de desnutrición, 35% sufre problemas de exceso de peso y 53.7% tienen deficiencias en talla, producto de una mala alimentación. De acuerdo con cifras del INEGI, más de la mitad de los niños del medio rural está desnutrida. Se estima que la desnutrición en comunidades no indígenas oscila entre 35% y 50% de los niños menores de 5 años. En zonas indígenas el problema afecta de 70% a 80% de la población infantil.<sup>242</sup>

De acuerdo con el Informe Periódico al Comité de DESC, la desnutrición infantil ha disminuido a nivel nacional y en algunos estados. Sin embargo, aún prevalece un alto índice de desnutrición infantil y materno, y se ha sumando un problema de salud pública provocado por alarmantes índices de obesidad infantil urbana debido a: la ingesta de alimentos industrializados de bajo contenido nutritivo, el sedentarismo extremo, la falta de una estrategia alimentaria y de salud integral que contemple los aspectos educativos referidos a la alimentación, la falta de control sobre la propaganda en los medios masivos de alimentos que no benefician la buena nutrición. El creciente número de obesos es la otra cara de la mal nutrición de los pobres urbanos.

Se concluye que en México persisten elevadas prevalencias de desmedro, con grandes diferenciales entre zonas urbanas y rurales. A pesar de la disminución de la prevalencia observada en la última década los niveles actuales siguen siendo insatisfactorios. También se encontraron elevadas prevalencias de anemia en todas las regiones y en zonas urbanas y rurales, por lo que la anemia debe considerarse un problema de salud pública.

---

<sup>242</sup> Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria OP" y Centro Universitario cultural. Informe sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales, Op.cit., p.22

#### **4. Política alimentaria: análisis del Presupuesto Federal sobre los programas para la alimentación (2001- 2004)<sup>243</sup>**

De acuerdo con la definición de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), los pobres alimentarios pertenecen a aquellas familias cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (INEGI-CEPAL) De acuerdo a los datos de SEDESOL publicados en 2002 en México existen 23 millones 590 mil 986 personas que viven en pobreza alimentaria.<sup>244</sup>

Para combatir este nivel de pobreza existen cuatro programas alimentarios: 1) el del Fondo de Aportaciones Múltiples - Asistencia Social y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (FAM/DIF) que incluye desayunos escolares, asistencia alimentaria; 2) Liconsa, que se destina al subsidio en la leche<sup>245</sup>; 3) Abasto Rural a cargo de la empresa Diconsa (tiendas comunitarias, almacenes, flota vehicular de carga); y 4) un grupo de programas denominados "otros" de los cuales no se proporciona información desagregada.

Al analizar el presupuesto aprobado y el ejercido (con base en la Cuenta Pública) entre 2001 y 2004 se observa el siguiente comportamiento de cada uno de los cuatro programas mencionados:

Los programas FAM/DIF representan el porcentaje más importante del presupuesto para los programas alimentarios. En términos generales se puede decir que los recursos del FAM/DIF para ambos rubros se mantuvieron considerablemente constantes de 2001 a 2003. De hecho, en el caso de los Desayunos Escolares es posible observar que cada año el presupuesto aprobado aumenta pero que para 2003 muestra un ejercicio menor que representa 7.2 millones de pesos. Es a esto a lo que puede atribuirse la disminución en su participación presupuestal total. El subejercicio de recursos tan necesarios es preocupante.

La tendencia presupuestal del programa Diconsa fue errática de 2001 a 2004. Por lo regular se observa que el ejercicio de los recursos es siempre mayor al presupuesto asignado el cual, hasta 2003, tendía a ser cada vez menor. Sin embargo, al cruzar los datos con el Presupuesto 2004, se observa que esta tendencia se revierte de manera significativa en tanto que el monto asignado no solo supera al ejercicio del año anterior, sino también y de manera muy significativa a los montos presupuestados en años anteriores.

No obstante, resulta contradictorio que en términos de beneficios tanto en 2002 como en 2003 hubo una disminución en el número de tiendas de abasto comunitario, pasando de 22 mil 516 en 2002 a 21 mil 983 en 2003. De igual forma, la atención a Zonas Prioritarias se disminuye de 14 mil 471 a 12 mil 617. Esto no coincide con que el ejercicio presupuestal haya aumentado en 168 millones de pesos de 2002 a 2003. El margen de ahorro de los beneficiarios también muestra una tendencia negativa en tanto que disminuye de 5.9 a 5.5 de 2002 a 2003.

---

<sup>243</sup> Análisis elaborado por FUNDAR Centro de Análisis e Investigación: [www.fundar.org.mx](http://www.fundar.org.mx)

<sup>244</sup> Sedesol, La Medición de la Pobreza en México al año 2000, México, 2002. [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)

<sup>245</sup> El presupuesto de egresos 2004 en el ramo 20 asigna todo el presupuesto de Liconsa a la leche y ya no se menciona un monto para la tortilla. Incluso, los objetivos del programa han cambiado para concentrarse únicamente en otorgar leche a precios subsidiado a personas que viven en pobreza. A su vez, se explica que aquellas personas que dejan de recibir el beneficio de la tortilla subsidiada por parte de Liconsa serán incorporadas (si cumplen con los requisitos) al padrón de beneficiarios del Programa Oportunidades, también manejado por la Secretaría de Desarrollo Social.

En cuanto al subsidio de la leche, no se explica el motivo por el cual cada año el presupuesto gubernamental para Liconsa es menor. La tendencia presupuestal de Liconsa es negativa, es decir que cada año se le asigna un monto menor y también se ejerce un monto menor al presupuestado. Esta tendencia se estabiliza en cuanto al ejercicio de 2003 y el presupuesto 2004; sin embargo no es mayor a la de los años anteriores. Los datos de las Cuentas Públicas 2001-2003 muestran que el padrón de beneficiarios ha ido en aumento: Liconsa leche ha pasado de cubrir al 19.3 por ciento del total de los pobres alimentarios en 2001 al 21.9 en 2003. Es posible inferir que a pesar de que Liconsa es una empresa que no depende en su totalidad de los recursos del gobierno, aún así podría fortalecerse y beneficiar a un número más significativo de personas si la aportación federal fuera mayor ya que como denotan los datos antes mencionados no llega a cubrir ni al 25 por ciento de los pobres alimentarios.

Por otra parte, ni en la Cuenta Pública de 2001 a 2003, ni en los documentos del presupuesto de egresos es posible encontrar información desagregada de los programas ubicados en el ya mencionado rubro "otros". Esto quiere decir que no se informa cuáles son estos programas, quien los maneja, como operan ni cual es la población beneficiaria. Esto, sin lugar a dudas representa un problema de transparencia muy importante sobre todo si se toma en consideración que año con año aumenta su relevancia en términos presupuestarios.<sup>246</sup> Este patrón de falta de transparencia en la información se ha venido repitiendo año con año. En 2003, por ejemplo, no fue posible saber a qué se destinaron 1 mil 958.2 millones de pesos. Esto implica que los documentos presupuestarios siguen siendo una caja negra en donde se pierden millones de pesos para los cuales no se rinden cuentas claras ni transparentes.

## **5. Liberalización comercial, pérdida de soberanía alimentaria y violación del derecho humano a alimentarse<sup>247</sup>**

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) minó la soberanía alimentaria de las poblaciones campesinas y urbanas, migrantes del campo a la ciudad fundamentalmente, al otorgar un tratamiento privilegiado a las multinacionales agro-industriales por encima de los derechos de los campesinos/as y de los consumidores. Ahogada por el dumping de los carteles agro-industriales y la importación de una avalancha de productos agrícolas -en particular maíz y frijol-, la economía agrícola-campesina de México está en vías de desaparecer.

El TLCAN favoreció un sistema centralizado de producción agro-industrial a cambio de un sistema descentralizado de producción campesina. Las economías rurales y el abastecimiento de alimentos están amenazados junto con el derecho de todos a estar libre del hambre y a satisfacer el derecho humano a alimentarse. Estas consecuencias han sido estudiadas por muchos investigadores universitarios e independientes que demostraron los efectos del TLCAN y las diversas etapas del ajuste estructural en términos de producción de pobreza.

---

<sup>246</sup> Sus montos los ubican como el segundo grupo de programas alimentarios más importantes después de los del FAM/DIF.

<sup>247</sup> Informe Regional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD), sección sobre el derecho a la alimentación del capítulo sobre México, coordinación y compilación: Domitille Delaplace y Areli Sandoval, DECA Equipo Pueblo, A.C., abril de 2004.

La política alimentaria ha dejado de basarse en programas dirigidos a la producción, abasto o protección del acceso a la alimentación adecuada, para convertirse en política de lucha contra la pobreza, como paliativo a la crisis en el campo. Las graves omisiones por parte del Gobierno por un lado, en el sentido de combatir desde las causas estructurales la pobreza, y por otro, de una falta de perspectiva de derechos humanos en las acciones gubernamentales, han coexistido profundamente en este modelo económico basado en el libre mercado que aumenta la producción con menos insumos, la privatización de los recursos naturales y su gestión a través del mercado, además de la agudización de la falta de acceso a la tierra, al agua, a los recursos y medios productivos por parte de los campesinos e indígenas.<sup>248</sup>

El propio Banco Mundial reconoció en un estudio que los “beneficios” del TLCAN no llegaron a la zona rural, y que los estados del sur no se vieron beneficiados por el Tratado. Por el contrario, en las entidades de Guerrero, Oaxaca y Chiapas vive una cuarta parte de los 28 millones de habitantes en pobreza extrema y la desigualdad va en aumento. Si bien establece que esto se debió en parte a que tales estados no estaban preparados para enfrentar la apertura económica, también reconoce que el nivel de gasto social que el gobierno mexicano destina a ellos es relativamente bajo respecto a su nivel de desarrollo económico y que fiscalmente podría aumentarlo.<sup>249</sup>

Desde que el TLCAN entró en vigor, México ha incrementado sus importaciones agropecuarias perdiendo con ello soberanía y seguridad alimentaria e imponiendo con ello un obstáculo para la seguridad humana de millones de personas, impactando primero y directamente a miles de productores del campo. Algunos de los datos más significativos al respecto son:<sup>250</sup>

El TLCAN ha significado un incremento de las importaciones agroalimentarias. En 1995 importamos de los Estados Unidos 3, 254 millones de dólares y exportamos, 3,835 millones de dólares de estos productos. En 2001 nuestras importaciones se dispararon a 7,415 millones de dólares y nuestras exportaciones ascendieron a 5,267 millones. De ser superavitaria nuestra balanza agroalimentaria con los Estados Unidos en 1995 por 581 millones de dólares, se tornó deficitaria por 2,148 millones.

En 1990 el promedio anual de importación a México de los diez cultivos básicos (maíz, frijol, trigo, sorgo, arroz, etc..) era de 8.7 millones de toneladas. Para el año 2000 llegó a 18.5 millones de toneladas, 112% de incremento. De maíz lo más que llegamos a importar antes del tratado fueron 2.5 millones de toneladas, en 2001 ya importamos 6 millones 148 mil toneladas.

A consecuencia de la competencia desleal de las importaciones extranjeras el valor real de los productos del campo se ha derrumbado. Entre 1985 y 1999 el maíz perdió 64% de su valor y el frijol, 46%, sin que esto significara de ninguna manera un abaratamiento de la comida para los consumidores, pues entre 1994 y 2002 la canasta básica se ha incrementado en un 257 por ciento.

La pobreza expulsa a la población campesina hacia las ciudades y los Estados Unidos. Según la propia Sedesol, un promedio de 600 campesinos dejan su tierra

---

<sup>248</sup> Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro PRODH). “Pensar el campo desde los derechos humanos”, capítulo sobre el Derecho a la alimentación, mayo del 2003.

<sup>249</sup> Banco Mundial. “Estrategia de Desarrollo de los Estados del Sur”, Vol. I; [www.bancomundial.org.mx](http://www.bancomundial.org.mx)

<sup>250</sup> CIEPAC. “Datos sobre la situación del campo en México. Algunos resultados del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en agricultura y alimentación”. ([www.ciepac.org/analysis/sitcampmex.htm](http://www.ciepac.org/analysis/sitcampmex.htm)) Y Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano (CECCAM): Tania Molina Ramírez. “Recuento de un desastre. El campo en cifras”. Boletín N° 264, 12 de enero de 2003 ([www.ceccam.org.mx](http://www.ceccam.org.mx)).

cada día. El campo ha perdido un millón 780 mil empleos desde que entró en vigor el TLCAN.

Los subsidios del gobierno de los Estados Unidos de América a sus productores importan un promedio de 21 mil dólares por productor, en México, 700 dólares. Y luego de la promulgación de la Ley Agrícola de Estados Unidos, los subsidios a los agricultores de los Estados Unidos se incrementarán en 80% los próximos 10 años.

A partir de noviembre de 2002 y ante la inminencia de la desgravación de la mayoría de las importaciones agroalimentarias dentro del marco del TLCAN doce organizaciones campesinas regionales y nacionales iniciaron un movimiento llamado El Campo No Aguanta Más. Sus demandas básicas fueron: renegociación del Tratado en materia agropecuaria; reforma estructural del campo basada en un programa emergente y una planeación de mediano y largo plazo por una Comisión de Estado; incremento significativo y sostenido del presupuesto para desarrollo rural, con la exigencia de hacerlo multianual; un sistema de financiamiento rural al servicio de los pequeños y medianos productores; una alimentación sana, nuestra y suficiente para todos los mexicanos; cabal cumplimiento de los acuerdos de San Andrés en materia de derechos y cultura de los pueblos indios, y abatimiento del rezago social y jurídico en materia agraria así como revisión del marco jurídico agrario.<sup>251</sup>

## 6. Conclusiones y recomendaciones

Como lo observamos, las políticas agroalimentarias son incompatibles con las obligaciones jurídicas asumidas por el Estado en materia del derecho a la alimentación adecuada en el derecho internacional. No están vinculadas en forma alguna con los contenidos del derecho a la alimentación en lo que respecta al aseguramiento del acceso de los campesinos/as sobre sus recursos productivos, y mucho menos con políticas de apoyo al agro que pudieran ofrecer una visión integral para diseñar adecuadas políticas de combate a la pobreza y al hambre, tratando de garantizar, ante todo, la seguridad y la soberanía alimentaria.

Los efectos nocivos se pueden resumir en: la imposibilidad efectiva del acceso a los recursos productivos, la reducción del apoyo directo del Estado para producir; el desplazamiento del México rural hacia las filas urbanas del desempleo y la migración, la aceptación de cualquier tipo de condiciones laborales, la priorización de las importaciones, el orientar la política agraria bajo criterios de rentabilidad y competitividad (ajenos a su significado cultural), el uso indiscriminado del agua y el deterioro ecológico.<sup>252</sup>

Para mejorar la situación del derecho a la alimentación en México mínimamente se requiere:<sup>253</sup>

Elevar a rango constitucional el derecho a la alimentación, por lo que demandamos a los Diputados y Senadores ratifiquen en un plazo breve la iniciativa de ley aprobada en la Cámara de Senadores el 28 de diciembre del 2003. Si así lo hacen, se recomienda la aplicación y la reglamentación del artículo constitucional aprobado.

---

<sup>251</sup> "Documento de Postura del Frente Democrático Campesino de Chihuahua" mimeo, 24 de abril de 2003.

<sup>252</sup> Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro PRODH), "Pensar el campo desde los derechos humanos", capítulo sobre el Derecho a la alimentación, mayo del 2003.

<sup>253</sup> Informe Regional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD), Op. Cit.

Que el derecho humano a la alimentación sea la base para la realización de toda política alimentaria que verdaderamente se proponga solucionar este problema que impide a millones de mexicanos tener una vida digna y libre de hambre.

Asimismo, para garantizar el derecho a la alimentación adecuada es fundamental garantizar la seguridad y la soberanía alimentarias, garantizar a las comunidades indígenas y campesinas el control sobre sus territorios y el acceso a sus recursos productivos: tierra, agua, semillas.

Una reforma agraria integral que garantice el acceso a la tierra para los campesinos, indígenas y trabajadores rurales y la aplicación de políticas adecuadas basadas en los derechos humanos. Procesos que deben tener en cuenta la participación de las comunidades.

Detener la privatización del agua, su contaminación por empresas públicas y privadas, y promover un acceso sustentable a la misma.

## **DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA<sup>254</sup>** **(Artículo 11 párrafo 1 del PIDESC)**

### **1. Relación entre legislación internacional y legislación mexicana**

Aun cuando México es Parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el marco legislativo nacional vigente en materia de vivienda no le obliga al cumplimiento del derecho a la vivienda. La Constitución Mexicana, que reconoce el derecho, confiere a otras leyes menores la realización de la vivienda; hoy día son leyes de carácter mercantil las que regulan la relación entre particulares, para la adquisición y venta de créditos hipotecarios. Es decir, acceder a una vivienda depende de la capacidad de pago de cada persona.

### **2. Los derechos humanos y el derecho a la vivienda en México**

En México, los derechos humanos se encuentran contenidos de manera deficiente en nuestra Constitución, además de que la mayoría de las leyes secundarias contienen disposiciones contrarias al propio texto constitucional o son omisas de las garantías contenidas en él. Un caso sintomático de ello es el marco jurídico respecto al derecho a la vivienda.

En relación al derecho a la vivienda, los constitucionalistas sostienen que el texto constitucional<sup>255</sup> contiene una serie de errores, en primer lugar, le asigna el derecho fundamental a la familia y no a todos los individuos; en segundo término, lo que garantiza es el disfrute de la vivienda, pero no su adquisición, además de no precisar qué debe entenderse por vivienda digna. A pesar de ello, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos supone un mandato al legislador para que desarrolle la legislación necesaria para hacer realidad este derecho; en segundo lugar, supone un mandato para el Poder Ejecutivo en el sentido de implementar políticas públicas de fomento a la vivienda<sup>256</sup>.

Sin embargo, la vivienda en México es considerada en los planes del gobierno<sup>257</sup>, como una mercancía y su producción como una industria, de ahí que sólo puedan acceder a ella quienes tienen posibilidad de pagarla.

### **3. El marco jurídico vigente**

Del conjunto de normas que existen en el texto constitucional, pero que no se traducen en políticas públicas, se desprenden a su vez una serie de disposiciones secundarias, conocidas como marco de regulación de la vivienda, que incluyen leyes, planes, programas, reglamentos y reglas de operación tanto del ámbito federal como estatales y hasta municipales.

Con referencia a la Observación General No. 3 del Comité de DESC y la obligación del Estado de no emitir normas jurídicas regresivas sucede que el marco jurídico vigente de la vivienda es una joya en cuanto a medidas regresivas: descongelación de rentas,

---

<sup>254</sup> Este apartado sobre el derecho a la vivienda adecuada fue elaborado por Casa y Ciudad de la Coalición Hábitat México y HIC (Recopilación de información y datos; elaboración y contenido a cargo de Georgina Sandoval; Revisión de marco jurídico a cargo de Oscar Cabrera)

<sup>255</sup> Artículo 40.- "...Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo." Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>256</sup> El Derecho a una Vivienda Digna y Decorosa en la Constitución Mexicana. Miguel Carbonell. The University Journal. Vol. III No. 1. Primavera 2002. Escuela de Derecho. Universidad Anáhuac del Sur. México D.F.

<sup>257</sup> Programa Sectorial de Vivienda 2001–2006. Secretaría de Desarrollo Social. Primera Edición, noviembre 2001.

disminución de garantías procesales tanto inquilinarias como comerciales (ejecutivos mercantiles); aplicación de subsidios como en el caso del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) al otorgar créditos a beneficiarios con altos salarios en detrimento de la mayoría de los afiliados al Instituto; todo lo que tiene que ver con la llamada Miscelánea de Garantías de Crédito; el propio Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 (PSV) y las políticas de muchos Organismos Estatales de Vivienda, que consideran a los beneficiarios de los programas como "clientes".

Todo ello significa un verdadero retroceso en la perspectiva del cumplimiento del derecho a la vivienda, ya que cancelan las posibilidades de fomentar la participación de los grupos sociales organizados en la producción de vivienda.

Otra línea de planeación del gobierno se basa en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial 2001-2006 (PNDUOT), que de forma congruente sigue la misma tónica del PSV; entre sus políticas y programas específicos incluye "La Política de Suelo y Reserva Territorial" y el respectivo "Programa Suelo-Reserva Territorial"<sup>258</sup>, el cual se queda hasta el mero señalamiento de "Líneas Estratégicas" en que prevé el diseño de mecanismos financieros y técnicos para adquirir y desarrollar reserva territorial para el desarrollo urbano y de la vivienda, pero no concreta con el establecimiento de acciones y menos aún compromete el actuar del Gobierno Federal con metas cuantificables y específicas de carácter nacional o regional<sup>259</sup>.

El gobierno mexicano no establece ni se compromete con metas ni acciones específicas, las políticas públicas son definidas desde una visión sectorial, ya que se mantienen en el plano de las declaraciones, propuestas y propósitos generales, con el agravante de excluir a los sectores sociales como sujetos actuantes, ni siquiera se les menciona como sujetos pasivos de los procesos relativos al suelo para vivienda.

#### **4. El Sistema Financiero**

El Gobierno Federal hace propaganda respecto a la cantidad de créditos de vivienda otorgados. El tema clave en toda la instrumentación del mercado inmobiliario se llama Bursatilización, situación signada como parte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) Durante 2004 se dieron los primeros ejercicios de bursatilización de la cartera hipotecaria en México, para lograrlo han modificado leyes nacionales y locales. "...en apoyo al proceso de bursatilización de hipotecas, en 27 de los 32 estados del país se han adoptado reformas legales para hacer más expedita de ejecución de garantías y en 22 de ellos para permitir la cesión de hipotecas a fideicomisos sin notificación previa al prestatario. La utilización del Programa Especial de Crédito y Subsidios a la Vivienda (PROSAVI) ha servido para convencer a los estados de México para que modifiquen sus leyes a nivel estatal haciendo los procedimientos civiles más cortos y permitiendo intercambiar acreedores sin la necesidad de ir al Registro Público de la Propiedad, dado que esta situación dificulta y encarece la securitización"<sup>260</sup>. En Latinoamérica se conoce a la bursatilización como securitización.

En el Punto cinco de la Estrategia 1 del PSV, consigna como requerimiento: "Incrementar el monto de los recursos federales destinados al apoyo de la adquisición

---

<sup>258</sup> Para un mayor detalle ver Jesús Verver: Cumplimiento del Derecho a la Vivienda en México, una perspectiva desde los instrumentos jurídicos; Casa y Ciudad; 2004.

<sup>259</sup> SEDESOL: Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial 2001-2006; diciembre de 2001.

<sup>260</sup>CEPAL. \_EL CRÉDITO HIPOTECARIO Y EL ACCESO A LA VIVIENDA PARA LOS HOGARES DE MENORES INGRESOS EN AMÉRICA LATINA\_ Pág. 86; Naciones Unidas septiembre de 2002.

y mejoramiento de la vivienda, ampliando su cobertura social.” (Pág. 81), para ello se: “Impulsará que los subsidios otorgados por el Gobierno Federal, actualmente a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en el Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda (Programa VIVAH), por el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI) en el PROSAVI y los otorgados por el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), sean homogéneos, estén diseñados en función de las características socioeconómicas del beneficiario, y se vinculen a programas de ahorro. Para 2004, algunas de estas instancias, organismos, mecanismos, programas y reglas de operación han desaparecido o fueron sustituidos por otros sin que existan evaluaciones o justificaciones para ello.

## **5. Política pública en materia de vivienda**

La Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI) entiende por necesidades de vivienda al número de unidades que, producto del incremento demográfico y del deterioro natural del inventario existente, son requeridas para evitar un aumento en el rezago habitacional por edificación. Para el año 2004 se calcularon las necesidades totales de vivienda en 1'088,214, de ellas 707,273 son viviendas nuevas y 380,941 son acciones de mejoramiento<sup>261</sup>, en un país que ese mismo año tuvo, según el Consejo Nacional de Población (CONAPO), más de 105 millones de habitantes.

Hablando de producción habitacional se tiene el siguiente escenario: 1. El sector privado produce habitación para “un nicho de mercado” cuyos ingresos deben ser por lo menos de 4 salarios mínimos. 2. Por su parte, el gobierno federal realiza una inversión útil para repartir unos cuantos subsidios a “los más pobres”. 3. La población intermedia --entre ser pobre sin subsidio y ganar menos de cuatro salarios mínimos— tanto en su vertiente organizada o no--, no cuenta con ningún apoyo o instrumento (legal, financiero, económico o técnico) para facilitarle el acceso a una vivienda y al suelo. Acaso dependen de la voluntad política de algún Organismo Estatal de Vivienda (OREVIS), como es el caso del Distrito Federal.

Las posibilidades de acceso a la información y la utilización que se hace de ella corresponden a un pequeño grupo de poder. En el marco de la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y haciendo uso del portal electrónico, la pregunta realizada fue: ¿a cuánto asciende el recurso público en materia de vivienda? La respuesta recibida fue: “Información no disponible”.

## **6. Presupuesto 2004**

Para 2004, la CONAFOVI estimó la ejecución de 500,500 “acciones” de vivienda; según cifras preliminares del Cuarto Informe de Gobierno<sup>262</sup> se realizaron 459,573 acciones de vivienda nueva y 40,927 acciones de vivienda inicial. Llevar a cabo esta actividad requirió de 112,050 millones de pesos (cifra programada), monto que representa el 1.6% del PIB y de los cuales el gobierno federal participa con 2 mil millones de pesos (sin contar el Programa Hábitat), y que a su vez es el 1.78% del total de la inversión en materia de vivienda.

---

<sup>261</sup> CONAFOVI. \_NECESIDADES DE VIVIENDA\_. s/f

<sup>262</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. \_CUARTO INFORME DE GOBIERNO\_. Anexo Estadístico; septiembre de 2004.

## 7. Los Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS)

En los últimos años los resultados de la administración foxista ofrecen datos diversos y contradictorios entre si, dependiendo de su propia fuente.

- Según la CONAFOVI, para 2001 el programa VIVAH daría "apoyo económico" para 17,655 familias; para noviembre de 2002 darían 21,491 subsidios.
- Según la CANADEVI (Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda), cuya fuente es la CONAFOVI, en el 2002, el FONHAPO ejerció 133,580 créditos de vivienda; el avance a agosto de 2003 del FONHAPO es de 732 créditos ejercidos.<sup>263</sup>
- Según FONHAPO, en 2002 ejerció 20,768 créditos<sup>264</sup>: Según FONHAPO para el 2003 ejerció 707 subsidios para el programa "Tu Casa" en tanto requieren de la participación económica de un Gobierno Estatal.

La intervención del gobierno Federal en materia de vivienda se reduce al "apoyo económico" o subsidio a través del FONHAPO- FONAEVI (Fondo Nacional de Apoyo Económico a la Vivienda) o el Programa "Tu casa" y el Programa VIVHA que ya no es vigente.

Para operar el subsidio se requiere del ahorro previo, el crédito de una OREVI; en 2004 se propuso otorgar 45 mil subsidios. Según datos del Comité de Financiamiento del Consejo Nacional de Vivienda, el FONHAPO llevaba asignados 228 subsidios a la 3 semana de junio de 2004.

Durante la actual administración federal se ha puesto en marcha el Programa Hábitat, que coordina la SEDESOL; por otro lado, con la presencia de la CONAFOVI se coordina el Programa de Vivienda. Ambas instancias no han evidenciado su propia coordinación. Al mismo tiempo "El crecimiento habitacional que ocupa alguna forma de hábitat informal con respecto al total de habitantes de cada ciudad ha sido importante en las últimas décadas en las ciudades latinoamericanas; en México representa el 40%"<sup>265</sup>.

Habrá que distinguir la intermediación inmobiliaria e hipotecaria de la industria de la construcción, misma que juega un papel importante en la economía del país. La edificación de viviendas capta el 46 por ciento del total de la inversión destinada al sector de la construcción. Según datos de la CONAFOVI, durante 2004, los Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS) tienen programados el otorgamiento 500,500 créditos en donde el INFONAVIT participaría con 305,000 (más del 60%).

Lo que no se señala es que el Organismo es un puente de colocación de la producción privada. Por otro lado, según datos del Comité de Financiamiento del Consejo Nacional de Vivienda, de la CONAFOVI, para junio de 2004, la situación oferta-demanda de vivienda en INFONAVIT reporta una sobreoferta de 42,453 viviendas.

El Crédito y financiamiento para la vivienda en México continúa siendo un instrumento mercantil que viola los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de los usuarios y favorece su empobrecimiento.

---

<sup>263</sup>CANADEVI. \_VIVIENDA: PATRIMONIO DE LOS MEXICANOS\_. Boletín electrónico de la CANADEVI, la voz de la vivienda; año 1, Nº 11; p. 14; diciembre de 2003.

<sup>264</sup>Página de Internet de FONHAPO: Tabla "Créditos ejercidos por año".

<sup>265</sup>CLICHEVSKY. \_INFORMALIDAD Y SEGREGACIÓN URBANA EN AMÉRICA LATINA, UNA APROXIMACIÓN\_ p.16; CEPAL; octubre de 2000.

## 8. Desalojos forzosos

Sobre la situación legal de los desalojos en México no existe instancia oficial formal que de cuenta del tema y se haga cargo de restituir el derecho a un lugar en donde vivir. El tratamiento a los “desalojos” es visto de manera muy general, confusa y sin distinción entre los distintos tipos en el “Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México”. En mayo de 2004, en el ámbito de la Subcomisión DESC de la Comisión de Política Gubernamental en materia de DH de la Secretaría de Gobernación, se instituye un grupo de trabajo para el análisis y la atención de los desalojos.

A partir de una sistematización hemerográfica sobre los desalojos realizada por Casa y Ciudad entre 1999 y 2003, se encuentra que a través de la prensa escrita sólo se reportan las notas espectaculares; sin embargo, acercan a la realidad, por ello se propone distinguir los desalojos a partir de sus causas:

- a) Juicios Inquilinarios, hipotecarios y otros
- b) Conflictos agrarios, desarrollos inmobiliarios y otros
- c) Desastres naturales (Sismos, inundaciones, ciclones, etc.)
- d) Narcotráfico, guerrilla, refugiados.

En cuanto a los desalojos por juicios hipotecarios (juicios de la banca contra deudores) El Barzón-Movimiento Jurídico Nacional ha documentado y atendido diversos casos de familias que ven amenazado su derecho a la vivienda por encontrarse en situación de cartera vencida, y se enfrentan a la deficiente impartición de justicia en México. El Barzón denuncia que una gran parte de la cartera vencida es producto de la crisis financiera de 1995 en México, que llegó a triplicar o hasta cuadruplicar las deudas ante la banca, y que dicha cartera ha sido vendida a empresas financieras que lucran excesivamente con ella, adquiriéndola a precios más bajos y pretendiendo recuperarla al precio que arroje el avalúo de la garantía.<sup>266</sup> Es importante mencionar que son cada vez más familias las que se organizan para defender su patrimonio familiar.<sup>267</sup>

## 9. El Programa Hábitat

Dentro del IV Informe Periódico que rinde el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos con motivo de la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, presenta al Programa Hábitat como un programa destinado a resolver el problema de la vivienda en México, en especial de los núcleos más pobres de la población, cuando en realidad no es un programa de vivienda, sino la única acción derivada del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006, el cual carece de instrumentos de ejecución adecuados, es de alcances limitados y focalizados, dejando fuera a los núcleos de población menores de 50 mil habitantes, que son los que concentran la mayor pobreza y marginación.

Además, los recursos financieros destinados son insuficientes, cinco mil pesos por familia en promedio, como techo máximo para la realización combinada de cualquiera de las cinco modalidades del programa. Por si fuera poco, las referencias al Programa Hábitat, se dan como respuestas evasivas a los cuestionamientos hechos por el Comité DESC al gobierno mexicano.

---

<sup>266</sup> El derecho al tanto, es la facultad que tiene una persona de adquirir alguna cosa con preferencia de otro.

<sup>267</sup> El Barzón, Movimiento Jurídico Nacional. “El Derecho a la Vivienda y los Derechos Humanos.” Mimeo, México, 2002.

## **10. Seguimiento a las recomendaciones del Comité de DESC y del Relator Especial**

En sus Observaciones finales anteriores (E/C.12/1/Add.41) el Comité: “insta al Estado parte a aumentar sus esfuerzos para proporcionar vivienda adecuada a precios económicos, particularmente a los segmentos más pobres de la sociedad. El Comité desea recibir información detallada sobre el número de desalojos forzados y la manera en que estos se llevan a cabo. El Comité recomienda que el Estado parte establezca mecanismos que registren los desalojos y su seguimiento, tome acciones inmediatas contra los desalojos forzados, e informe al Comité sobre este problema.”

¿Cuáles son los elementos, parámetros, indicadores o información básica que permite considerar que este derecho está en retroceso, en cumplimiento o en avance, con respecto a la valoración hecha en 1999? Concretamente, para 2004 ¿Qué opciones tienen las familias cuyos ingresos son menores a 4 salarios mínimos para acceder a una vivienda adecuada?; Dado que el Informe oficial no contiene ningún tipo de referencia ¿puede proporcionar información respecto a desalojos inquilinarios, desalojos por deuda hipotecaria, desplazamiento y atención por cuestiones de desastre medioambientales?

Resultante de su visita a México, el Relator Especial del Derecho a la Vivienda de las Naciones Unidas, Miloon Kothari, consideró que para abordar el problema habitacional en México, es necesario adoptar un enfoque que tenga en cuenta la indivisibilidad de los derechos humanos <sup>268</sup>. Entre las recomendaciones hechas por el Sr. Miloon Kothari destacan: el que los legisladores incorporen en su proyecto de ley de vivienda las obligaciones internacionales contraídas por México en relación con el derecho a una vivienda adecuada y otros derechos humanos pertinentes, como la seguridad jurídica de la tenencia de las viviendas y las tierras, las viviendas construidas por el propio interesado y las medidas contra los desalojos y los desplazamientos forzados.

## **11. Principales motivos de preocupación y preguntas**

Para 2005, no hay dictamen sobre las distintas propuestas de modificación de Ley de vivienda. ¿Cómo se garantizará que las modificaciones legislativas en materia de vivienda incorporen las obligaciones internacionales firmadas por México en el PIDESC?

En la realización de vivienda en México hay una participación muy amplia del sector privado. ¿Puede el Gobierno mexicano informar sobre la participación del sector? Al mismo tiempo ¿cuáles son las responsabilidades sociales en materia habitacional del sector privado?

El IV Informe de México reporta la actuación en materia del derecho a la vivienda en el Programa Hábitat, sin embargo este no consideran la realización de vivienda, encontrándose como única actuación vinculada, la adquisición de suelo. ¿Puede informar sobre la relación existente entre presupuesto asignado y resultados del Programa de Vivienda Rural; del Programa Tu Casa (antes VIVAH); la modalidad de Adquisición de Suelo del Programa Hábitat; el Fondo Nacional de Apoyo Económico a la Vivienda (FONAEVI) y; el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO)?

---

<sup>268</sup> KOTHARI, Miloon: Vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado; Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación; Visita a México; E/CN.4/2003/5/A dd.3; 27 de marzo de 2003; Original: Inglés.

La tendencia desarrollada durante los últimos 10 años en materia habitacional tiene por resultado que el sistema financiero y crediticio de la vivienda no necesita de ninguna actualización en materia de legislación federal de vivienda en tanto han recibido todas las facilidades normativas y administrativas para operar. El sector está especializado en un nicho de mercado para población que tiene ingresos entre 4 y 10 salarios mínimos.

Según informes, durante 2004 el sector habitacional reporta una sobre producción. ¿Qué papel se establece, desde la administración pública, para la planeación y orientación del sector privado?

La participación del sector financiero en la promoción y adjudicación de vivienda hoy día ha generado actividad y reacción: para 2004 se han realizado las primeras actividades bursátiles del campo habitacional y que son adjudicadas al INFONAVIT; en tanto el sector de la banca (Bancomer y Scotiabank) que no estaba interesado en el negocio hipotecario, a lo largo del año, se ha encargado de comprar Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOL) especializadas en el mercado de hipotecas.

Bursatilizar el mercado hipotecario ha significado modificar legislaciones estatales. ¿Cómo se tiene previsto que el sector bursátil no cometerá abuso y violación sobre el derecho a la vivienda de las familias e individuos?

Ante los abusos generados por el sector hipotecario la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) ha creado un espacio de arbitraje entre particulares, denominado Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (CONDUSEF) que en su página electrónica<sup>269</sup> presenta un simulador para el acceso a los créditos hipotecarios y; ante la insistencia de la sociedad por la transparencia de la información, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) tiene vinculado a los organismos nacionales de vivienda en su portal. Al mismo tiempo, la Procuraduría del Consumidor reporta quejas de los compradores de los productos habitacionales. ¿Puede suministrar información sobre las circunstancias consideradas como “abusos” del sector hipotecario? ¿Por qué las quejas no se presentan ante las Comisiones de Derechos Humanos de los estados o de la Federación?

La participación pública de vivienda se remite a un presupuesto en materia habitacional congruente con sus propias políticas de “focalización” a manera de subsidio. ¿Cuál es el presupuesto público asignado en el periodo 1997- 2004 en pesos constantes? ¿Cuál es la relación del presupuesto público con respecto al total de la inversión en la materia habitacional? ¿Por qué los recursos públicos no consideran la opción de crédito?

No se reconocen otras formas de producción de vivienda o participación social para acceder al derecho a la vivienda, con lo cual quedan fuera los sectores de población que tienen ingresos menores a 3 salarios mínimos y cuyo poder adquisitivo no les permite comprar un producto habitacional. Según datos del propio Informe de México, casi el 70% de la población ocupada no podrá acceder a una vivienda en el mercado habitacional. ¿Con qué facilidades, con qué instrumentos; con qué recursos cuentan estos sectores de población para organizarse y producir sus viviendas?

---

<sup>269</sup> Ver página electrónica [www.conducef.gob.mx](http://www.conducef.gob.mx)

## **DERECHO A LA SALUD <sup>270</sup>** **(Artículo 12 del PIDESC)**

### **1. Desigualdad y derecho a la Salud en México, algunos datos relevantes**

Dado que el problema de la desigualdad es uno de los mayores retos que enfrenta México en materia de desarrollo, es muy importante valorar en su justo lugar las “cifras promedio” que se verifican a nivel nacional y a través de las cuales se argumenta en el IV Informe Periódico del Estado mexicano sobre el mejoramiento de las condiciones de salud de la población.

Aunque resulta difícil contar con información precisa para ubicar en forma comparativa las inequidades en salud que se manifiestan al contrastar distintas regiones del país, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) calculado por el PNUD para las 32 entidades federativas del país permite una aproximación importante. De acuerdo con el Informe sobre Desarrollo Humano México 2004, el país enfrenta dinámicas de desigualdad en educación, salud y acceso a recursos que se reflejan a niveles regional y local.

El PNUD utiliza generalmente información sobre la esperanza de vida al nacer como indicador de salud de las personas para calcular el componente de salud del IDH; pero en el IDH municipal usó la tasa de sobrevivencia infantil calculada como el complemento de la tasa de mortalidad infantil, que es un dato estadístico disponible para los municipios del país. El Informe señala que según el índice de salud, el 68.2 % de los municipios en México presenta un desarrollo medio y alrededor de 31.8% un desarrollo alto. Las diferencias entre entidades federativas en el índice de salud son de 6.5 %, pero entre los municipios las diferencias alcanzan 95.05%, siendo el estado de Guerrero el que presenta mayores diferencias entre sus localidades y el Distrito Federal el que tiene menores diferencias internas. Para ilustrar las disparidades en el índice de salud entre municipios de una misma entidad se puede tomar el caso de Nayarit, que tiene un municipio (Tepic) con un índice de salud comparable al de Costa Rica y otro (Del Nayar) comparable al de Ghana. Veracruz, Puebla, Oaxaca, Guerrero y Chiapas son las cinco entidades que concentran el 39.7 % de la desigualdad nacional del índice de salud.<sup>271</sup>

### **2. Fragmentación del Sistema de Salud en México**

El desempeño del Sistema de Salud en México durante los últimos años puede caracterizarse a través de dos procesos centrales y confluentes entre sí: la fragmentación y el deterioro de la calidad de sus servicios derivados de la reducción sistemática y progresiva del gasto público en la materia:

Fragmentación del sistema de salud<sup>272</sup> y minimización progresiva de los servicios otorgados a la “población abierta”. Ejemplo de este tipo de medida es el llamado “Paquete Básico” que reduce el derecho a la salud a 13 acciones mínimas de salud y,

---

<sup>270</sup> Participaron en la elaboración de este apartado sobre derecho a la salud: Alejandro Cerda García de la Coordinadora Comunitaria Miravalle (COCOMI) y del Centro Antonio de Montesinos (CAM), con aportes de: ELIGE Red de Jóvenes por los derechos sexuales y reproductivos, FUNDAR Centro de Análisis e Investigación, Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC, A.C.) y Salud Integral para la Mujer (SIPAM)

<sup>271</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe sobre Desarrollo Humano México 2004. El reto del desarrollo local. Mundi-Prensa, México, 2005, pp. 53 a 58 y 75. [Los cálculos se basaron en datos oficiales del año 2002]

<sup>272</sup> Avanzar en contra de la fragmentación y hacia un sistema único de salud es una de las principales recomendaciones del *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*, elaborado por la OACNUDH en México en 2003.

en forma más reciente, el “Programa Salud para Todos” (Seguro Popular) que se requiere analizar por la inversión presupuestal y porque se presenta como la alternativa de atención para más del 50% de la población mexicana que carece actualmente de seguridad social. Otro ejemplo de la fragmentación y de la inequidad del gasto público destinado a la salud de la población que cuenta con un empleo formal, en contraste con aquellos que no lo tienen, es la diferencia existente entre los recursos por habitante que se asignan a cada uno de los subsistemas actualmente existentes, en tanto que, por cada habitante asegurado se gastan anualmente 1,741 pesos, y para cada persona no asegurada se asignan solamente 1,144 pesos al año.<sup>273</sup>

El decremento en la calidad de los servicios como consecuencia del deterioro presupuestal y bajo la lógica de mercantilización, situación utilizada como argumento neoliberal para sugerir la privatización ante la “ineficiencia” de los servicios públicos. Esta situación se manifiesta, por un lado, en el elevado número de quejas presentadas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en contra las instituciones públicas de salud durante los últimos años, parámetros que se encuentran en los primeros lugares con relación a las denunciadas en contra de otras instancias públicas<sup>274</sup>; mientras por otro lado se constata una disminución progresiva, al menos a partir de 1995 a la fecha, del número de médicos y camas por cada mil habitantes<sup>275</sup>.

### **3. Población sin garantía de atención**

En lo que respecta a la población sin acceso a servicios de salud, no se cuenta con información precisa y actualizada, ya que de manera sistemática los informes gubernamentales se refieren a la “cobertura potencial” de los servicios, esto es, a los usuarios que bajo un cálculo desconocido podrían hipotéticamente hacer uso de esos servicios, negando así la posibilidad de contar con el número preciso de personas que no tienen servicios de salud. Con estas salvedades, es posible ubicar el dato oficial de que, por ejemplo, en 1996 la población sin acceso a ningún tipo de servicios de salud era de diez millones<sup>276</sup>.

Con relación al porcentaje de población que cuenta con cobertura de la seguridad social, puede observarse que este indicador registra su rango más elevado en 1990, año en el que según los datos oficiales, el 56 por ciento de los mexicanos contó con este tipo de servicios. A partir de esa fecha, el porcentaje de población con seguridad social comienza a declinar para ubicarse en un 47% en el año 1995<sup>277</sup>, mientras que para el año 2001, este indicador se ubicó, aproximadamente, en el 50%.<sup>278</sup>

### **4. Indicadores económicos y gasto público en salud**

El siguiente cuadro elaborado con información del IV Informe Periódico de México refleja la disminución del gasto público en salud, tendencia que se mostraría con

---

<sup>273</sup> Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos en México (OACNUDH). *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos...* Op. Cit., 2003.

<sup>274</sup> Centro de Derechos Humanos F. F. de Vitoria. *Informe sobre la situación de los DESC.* México, 2003.

<sup>275</sup> OACNUDH Op. Cit..

<sup>276</sup> Poder Ejecutivo Federal, 1996. Citado por Laurell, Asa Cristina. *Mexicanos en Defensa de la Salud y la Seguridad Social.* Editorial Planeta Mexicana, México, 2001.

<sup>277</sup> Poder Ejecutivo Federal, 1994 y 1999. Citado por Laurell, Asa Cristina. Op. Cit.

<sup>278</sup> Diario Oficial de la Federación. *Reglas de operación del Seguro Popular,* México, 15 de marzo de 2002.

mayor contundencia si se considerara el proceso inflacionario que ha sufrido el país durante los últimos años.

**Cuadro: Inversión en salud en México, 1997 – 2002**

Año	% del PIB incluyendo gasto público y privado invertida en salud	% de recursos públicos de la inversión en salud *	% del PIB que constituye el Gasto Público en Salud **	% de recursos privados de la inversión en salud *	% del PIB que constituye el Gasto Privado en Salud**
1997	5.5	45.3	2.49	54.7	3.00
2002	5.8	42.1	2.44	57.9	3.35

\* Cifras extraídas del IV Informe del Estado Mexicano al Comité de DESC

\*\* Cálculo elaborado a partir de las cifras oficiales.

Fuente: elaboración propia con base en los datos incluidos en el IV Informe Periódico que rinde el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos con motivo de la aplicación del Pacto Internacional de DESC.

Incluso antes de la aplicación de políticas de ajuste estructural en México se ha dado poca importancia al gasto en salud durante las últimas décadas, situación que puede ser considerada aún más grave al comparar a México con otros países latinoamericanos. En la República Mexicana “el gasto público en salud alcanzó apenas el 2 por ciento del PIB, gasto menor que el dedicado por otros países del mismo nivel de desarrollo, que es entre 3 y 5 por ciento y de los países desarrollados, de alrededor del 9 por ciento”<sup>279</sup> A conclusiones similares llega el Diagnóstico de la OACNUDH en México: “De hecho, el índice de gasto público en salud como porcentaje del gasto público total representa casi en una tercera parte del de Colombia y menos de la mitad del que se ejerce en Chile. Esta situación se ha agravado en los últimos años, pues este índice empezó a decrecer a partir de 1999, colocándose en niveles similares a los de 1994.”<sup>280</sup>

El deterioro presupuestal se verifica tanto en las instituciones públicas de salud para población asegurada como en los servicios brindados a la llamada población abierta (aquellos que no cuentan con prestaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social – IMSS- o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado -ISSSTE) Entre los datos más relevantes que sustentan esta tendencia encontramos, por ejemplo, la disminución progresiva del presupuesto del IMSS durante las últimas dos décadas<sup>281</sup> y la disminución del presupuesto del Programa IMSS-Oportunidades del 30 al 50% durante el período 2000-2003.<sup>282</sup>

El gasto en salud por habitante en 2002 registró un descenso en términos reales de 16% respecto a 2001 para la población asegurada, y para la población no asegurada permaneció prácticamente estancado entre 1999 y 2002.<sup>283</sup> Este proceso de disminución del gasto público en salud tiene su contraparte en la implementación de mecanismos de *privatización selectiva* de los servicios de salud, debido a que la alternativa de dejar los servicios de salud en manos de particulares se enfoca primordialmente a aquellos servicios que por su costo intrínseco o por el poder adquisitivo de sus destinatarios resultan más rentables. En contraposición, aquellos servicios poco rentables y que están destinados a la población de escasos recursos, que en la mayoría de los casos forma parte del sector informal, siguen siendo considerados como una responsabilidad del Estado, pero con una tendencia a ir

<sup>279</sup>Laurell, Asa Cristina. *Mexicanos en defensa de la Salud*. Op. Cit. 2001, p. 72.

<sup>280</sup> Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos en México. *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos...* Op. Cit., 2003. p. 94

<sup>281</sup> Laurell, Asa Cristina. *La contrarreforma en salud...* Op. Cit.

<sup>282</sup> OACNUDH Op. Cit..

<sup>283</sup> OACNUDH Op. Cit..

restringiendo progresiva y marcadamente los recursos que se les asignan y los servicios que incluyen.

#### 4.1 VIH/SIDA y presupuesto federal<sup>284</sup>

En el Informe de Avance 2005 del gobierno mexicano sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se asegura que combatir el VIH/SIDA es una prioridad nacional y que para lograrlo parte de la política se basará en la prevención. Se asegura que de 2000 a 2004 los recursos destinados al programa de acción para la prevención y el control del VIH/SIDA se incrementaron más de 14 veces, reconociendo que básicamente el incremento se debió a la compra de antirretrovirales (ARV). Y es precisamente la disparidad de recursos entre el tratamiento (básicamente ARV) y la prevención, lo que torna a la actual estrategia poco consistente con el discurso y la prioridad que se le pretende otorgar al VIH/SIDA. Tanto en el gasto de los gobiernos estatales, como el gasto del gobierno federal en materia de prevención, hay muestras de que el incremento no ha sido proporcional. Los recursos que se están invirtiendo en la prevención del VIH siguen siendo insuficientes.

De acuerdo a cifras proporcionadas por el Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA (CENSIDA), de 1999 a 2002 los gobiernos estatales han incrementado el gasto tanto en ARV como en condones. Sin embargo, la proporción del incremento en ambas áreas es significativamente desigual: para ARV, el gasto en 2002 representó 43 veces lo destinado en 1999; mientras que para condones, en 2002 únicamente significó 4.6 veces más de lo que se había gastado en 1999.

De acuerdo al anterior Coordinador Ejecutivo de la Iniciativa Regional sobre SIDA para América Latina y el Caribe,<sup>285</sup> los escasos recursos para prevención tienen que ser focalizados en los grupos más vulnerables, para evitar que la epidemia salga de control -pasando de una epidemia concentrada en hombres que tienen sexo con hombres (HSH) a una epidemia generalizada. Los estudios de cuentas nacionales en VIH/SIDA ilustran que en México tan sólo el 13 por ciento del gasto en prevención está dirigido a poblaciones en riesgo, calculando que del gasto en condones tan sólo el 10 por ciento está dirigido a HSH.<sup>286</sup>

Del gasto que le ha correspondido a CENSIDA desde el 2002, para el caso de los primeros dos años (2002 y 2003) es de mencionarse que la prevención es, por mucho, el componente más castigado en el gasto federal: le corresponde el 7 y el 2.5 por ciento del total de los recursos ejercidos por CENSIDA en 2002 y 2003, respectivamente.

De no incrementarse los esfuerzos en prevención, particularmente en cuanto a la transmisión sexual de la epidemia enfocando particularmente a los grupos de más alto riesgo, México se aproximará irremediablemente a un punto en el cual no haya recursos suficientes para dar tratamiento y medicamentos a las personas que viven con SIDA. No se puede pretender seguir aumentando indefinidamente los recursos necesarios para cubrir la demanda de ARV, sin llevar a cabo esfuerzos serios para contener la epidemia.

---

<sup>284</sup> Información proporcionada por FUNDAR Centro de Análisis e Investigación para el capítulo sobre México del Informe Social Watch 2005 "Rugidos y murmullos. Género y Pobreza: más promesas que acciones" disponible en: [www.socialwatch.org](http://www.socialwatch.org)

<sup>285</sup> A. Brito, "La decisión del gasto en prevención, discriminatoria" entrevista con José Antonio Izáosla, *Suplemento Letra S en La Jornada*, 6 de noviembre de 2003, p.9.

<sup>286</sup> José A. Izazola, Ed., *Sistemas de información de respuestas nacionales contra el SIDA: Indicadores financieros. Flujos de financiamiento y gasto en VIH/SIDA. Cuentas Nacionales en VIH/SIDA. México 1999-2000*, Funsalud, México, 2002, pp. 9 y 26.

## 5. Salud sexual y reproductiva

El derecho a la protección de la maternidad está directamente relacionado con la situación que guardan los derechos reproductivos en México. La protección de la maternidad sigue siendo un derecho negado para miles de mujeres mexicanas. Las políticas públicas dirigidas hacia el respeto, protección y promoción de los derechos reproductivos y hacia el respeto y promoción y protección de maternidad en México han sido limitadas y reportan pocos avances sustantivos.

Por su importancia, y por el interés especial del Comité en el problema del aborto como cuarta causa de mortalidad materna en México, se le dedica un apartado de este Informe Alternativo bajo el Artículo 10 del PIDESC sobre derecho a la protección y asistencia a la familia, párrafo 2: protección de la maternidad.

### 5.1 Derechos sexuales y reproductivos de las y los jóvenes en México<sup>287</sup>

Según datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO), los eventos asociados al embarazo, parto y puerperio son una causa importante de muerte de las mujeres jóvenes, representando el 5.3% de las muertes de las mujeres de 15 a 19 años de edad y el 9.4% de las de 20 a 24 años, lo que significa la quinta y segunda causa de muerte en esos grupos etarios.<sup>288</sup> Datos de 1995 destacaban que la atención prenatal alcanzó el 90%, sin embargo, la atención en el parto fue menor llegando al 81.3% y habiendo diferencias muy marcadas entre las zonas rurales y urbanas (en atención prenatal la diferencia es de casi 10% mientras que en la atención al parto, de cerca del 28%) y al 70% en el puerperio (porcentaje que se reduce al 50% en localidades pequeñas)

Ante esta situación, el gobierno ha impulsado ciertas acciones para revertir esa desigualdad, como el Programa Arranque Parejo en la Vida (PAPV) que busca garantizar un embarazo saludable, un parto seguro y un puerperio sin complicaciones a todas las mujeres mexicanas, aunque a fines del año 2003, sólo operaba en 17 estados y sus resultados estiman que las consultas de control prenatal crecieron en promedio 8% en ese año. El panorama sobre la salud sexual y reproductiva de la población joven mexicana permite identificar que si bien hay ciertos avances, es claro que el ejercicio pleno de este derecho aún no está garantizado por el Estado y que de hecho, tanto las omisiones como las deficiencias significan en la práctica una violación a los derechos de las personas jóvenes.

### 5.2 Limitaciones del Programa Arranque Parejo en la Vida

El gobierno del presidente Fox diseñó el Programa Arranque Parejo en la Vida (PAPV), que es una de las estrategias sustantivas del Programa Nacional de Salud 2000-2006 del Gobierno Federal para disminuir la mortalidad materna.

Este Programa cuenta con severas limitaciones. Por un lado, la concepción de dicho programa carece de un enfoque de Derechos. Está diseñado sin tomar en cuenta la diversidad de aspectos socioculturales de las mujeres a las que va dirigido; con total ausencia del tema del aborto, problemática profundamente relacionada con las muertes

---

<sup>287</sup> Información proporcionada por Elige, red de jóvenes por los derechos sexuales y reproductivos.

<sup>288</sup> *Situación actual de las y los jóvenes en México. Diagnóstico sociodemográfico*, Cap. VII "La salud de las y los jóvenes", Cap. VIII "Juventud y reproducción", México, CONAPO, 2000, pp. 44-63

maternas y con otra grave deficiencia al dejar de lado el aspecto de que cada embarazo y cada nacimiento sean deseados, es decir, no promueve el derecho a una maternidad libremente decidida y atendida con calidad. Aspectos fundamentales para el ejercicio de los derechos reproductivos.<sup>289</sup>

Por otro lado, los recursos asignados son insuficientes y prevalece un patrón de inequidad en la asignación de recursos a los estados de la república. Por ejemplo, durante el 2003: al estado de Chiapas, que cuenta con una tasa de mortalidad materna de 9.32, se le destinaron 926 mil pesos mientras que a Nuevo León, con una tasa del 2.8, recibió cerca de 24 millones, lo que representó 26 veces más que lo destinado a Chiapas.<sup>290</sup>

Muy recientemente, las autoridades sanitarias emitieron un Acuerdo en el que se establecen estrategias comunes y permanentes en todo el país de vigilancia epidemiológica de las defunciones maternas en el marco del Programa de Acción Arranque Parejo en la Vida, así como la elaboración y aplicación de medidas preventivas y correctivas.<sup>291</sup>

## 6. El Derecho a la Salud en el IV Informe Periódico

A partir de la revisión del IV Informe de México al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre las medidas adoptadas en el período 1997 – 2004, pueden identificarse tres aspectos especialmente relevantes para evaluar la evolución del derecho a la salud durante el período señalado: 1) el porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) destinado a salud; 2) las diferencias entre las tasas de incidencia de enfermedades asociadas a la pobreza en distintas regiones del país; 3) la creación del Sistema de Protección Social en Salud instrumentado a través del llamado “Seguro Popular”.

### 6.1 Porcentaje del PIB destinado a salud

La respuesta brindada por el Estado Mexicano a la solicitud de indicar “el porcentaje de su PNB<sup>292</sup>, así como de sus presupuestos nacionales y/o regionales se dedica a la salud... Compárese esta situación con la existente hace cinco y diez años”<sup>293</sup> crea confusión al considerar el porcentaje global que incluye inversiones privadas y públicas en salud. A través de dicho cálculo se informa que el porcentaje del PIB aumentó de 5.5% en 1997 a 5.8 en 2002. Sin embargo, si se revisan los datos con mayor detalle<sup>294</sup> en realidad se constata una disminución del *gasto público* en salud al comparar 1997 – 2002. Lo anterior, se debe a que, como señala el IV Informe Periódico, “En 1997 se destinó el 5.5% del PNB, incluyendo un 45.3 de gasto público y

---

<sup>289</sup> FUNDAR. La Mortalidad Materna: Un problema sin resolver. México, 2002. y Foro Nacional de Mujeres y Políticas de Población. Morbimortalidad Materna: Monitoreo y Elaboración de Propuestas para Políticas Públicas en México. Octubre, 2002

<sup>290</sup> FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, A. C. “Presupuesto Público y Mortalidad Materna: Seguimiento al programa Arranque parejo en la Vida”. México, 2003.

<sup>291</sup> Acuerdo por el que se establece la aplicación obligatoria de las instituciones públicas y privadas del Sistema Nacional de Salud, de los componentes sustantivos y estratégicos del Programa de Acción Arranque Parejo en la Vida y de vigilancia epidemiológica activa de las defunciones maternas. Publicado el 1º de noviembre del 2004 en el Diario Oficial de la Federación. pp.70-74.

<sup>292</sup> El término PNB( Producto Nacional Bruto) ha sido tomado literalmente del <sup>292</sup> IV Informe Periódico de México al Comité de DESC (E/C.12/4/Add.16), y se utiliza en forma indistinta con el de PIB (Producto Interno Bruto)

<sup>293</sup> IV Informe Periódico de México al Comité de DESC (E/C.12/4/Add.16)

<sup>294</sup> Véase cuadro 1 de este apartado.

un 54.7 de privado. En 2002 se destinó el 5.8 % del PNB, incluyendo un 42.1 % del público y 57.9 del privado.”

## 6.2 Diferencias entre las tasas de incidencia de enfermedades asociadas a la pobreza en distintas regiones del país

Con relación a la solicitud de informar “...si están disponibles, los indicadores definidos por la OMS en relación con las siguientes cuestiones: a) Tasas de mortalidad infantil (además de la tasa nacional, sírvase indicar la tasa por sexo, por zonas urbanas y rurales y, también, de ser posible, por grupos socioeconómicos y étnicos y zonas geográficas...)”, el Informe del Estado Mexicano incurre en el error de proporcionar datos en números absolutos<sup>295</sup> y en algunos casos, señala los porcentajes<sup>296</sup>; y al no proporcionar datos en términos de “tasas” se elimina la posibilidad de elaborar comparaciones tanto en un sentido temporal (1997-2004) como en relación a distintos estados o municipios del país.

A pesar de la carencia de información sobre este rubro en el IV Informe es posible contar con datos oficiales que señalan, por ejemplo, grandes disparidades en el número de médicos por cada 100 mil habitantes en distintos estados del País. Según los datos que se presentan en el Cuadro 2 abajo, los estados pobres como Chiapas, Guerrero y Oaxaca han permanecido incluso hasta el año 2005 en una situación que los ubica muy por debajo de la media nacional. En el estado de Chiapas se registra un decremento en el número de médicos por 100 mil habitantes, mientras que el estado de Oaxaca, a pesar de que se constata un aumento de dicho indicador, su situación continúa siendo baja con relación al promedio nacional.

**Cuadro. Número de médicos por cada 100 mil habitantes en entidades federativas seleccionadas, 2000-2005**

	2000	2005*	% aumento
Nacional	114.5	133.2	16.3
Distrito Federal	268	329	22.7
Nuevo León	125	134	7.2
Chiapas	92	90	- 3.2
Guerrero	100	115	15
Oaxaca	86	113	31.3

Fuentes: Presidencia de la República. Quinto Informe de Gobierno 2005, p. 106-110.

\* Cifras estimadas.

## 6.3 Sistema de Protección Social en Salud y “Seguro Popular”

El Informe del Estado Mexicano señala que a partir de enero de 2004 “entró en vigor un esquema de seguridad universal denominado Sistema de Protección Social en Salud. Este sistema busca ofrecer igualdad de oportunidades a todos los mexicanos

<sup>295</sup> Véanse Cuadros sobre Defunciones en menores de un año y Defunciones de personas de uno a cuatro años del Apartado de Derechos a la Salud en el IV Informe Periódico de México al CDESC.

<sup>296</sup> Véanse Cuadros sobre Acceso a la atención de personal capacitado y Población usuaria de servicios de salud, Causas de defunciones generales, etc. del Apartado de Derechos a la Salud en el IV Informe Periódico de México al CDESC.

para participar en un seguro público de salud”.<sup>297</sup> Dicho sistema tiene como brazo operativo el “Seguro Popular de Salud”, mismo que homogeneizará las fuentes de financiamiento entre el IMSS<sup>298</sup>, el ISSSTE<sup>299</sup> y el Seguro Popular a través de la sustitución de un “subsidio a la oferta” por un “subsidio a la demanda”, con el fin de “reducir las desigualdades entre estados y grupos de la población.”<sup>300</sup>

A pesar que el Estado Mexicano concibe el Seguro Popular como un instrumento que permitirá brindar servicios de salud al 50% de los mexicanos que no cuentan con seguridad social, distintos sectores sociales<sup>301</sup> y académicos<sup>302</sup> en México han mostrado su rechazo a la implementación de dicho programa al considerar que se trata de un instrumento a través del cual se institucionaliza una regresión en materia de derecho a la salud en México, a través de la violación de los principios de universalidad y gratuidad reconocidos constitucionalmente.

Una rápida comparación entre los servicios con que cuenta un trabajador que es derechohabiente del IMSS con aquellos que podrá recibir una persona o familia que se inscriba al Seguro Popular<sup>303</sup> nos permite observar que en el caso de este último se restringen los componentes de la seguridad social, pues se limitan a la atención de la salud y medicamentos; además se limita el número y tipo de servicios, así como el acceso a medicamentos:

- a. En cuanto al diseño de este programa puede observarse que está sustentado bajo un principio mediante el cual se limita la seguridad social -asistencia médica, vivienda, seguros de maternidad, invalidez, cesantía, vejez, pensión- a la seguridad financiera - hacer un prepago que evita el gasto de bolsillo en el momento en que sucede la enfermedad- que se enfoca a brindar servicios de salud con restricciones. De esta forma se crea una gran expectativa para la población no derechohabiente que no se respalda con un crecimiento real de infraestructura, personal y servicios que fuera acorde a la demanda que se genera.
- b. La prestación de servicios y el acceso a medicamentos se limita a aquellos padecimientos incluidos en un listado sumamente limitado (inicialmente se incluyó el tratamiento de 78 enfermedades<sup>304</sup> que posteriormente se incrementó a 154 padecimientos<sup>305</sup>) a diferencia del IMSS en el que se incluye la atención integral.<sup>306</sup> A pesar de que el Seguro Popular se propone como alternativa para cerca del 50% de los mexicanos que no tienen acceso al IMSS o al ISSSTE, solamente incluye 11 de los múltiples padecimientos que requieren hospitalización, lo cual propicia la fragmentación del Sistema Nacional de Salud y la creación de mecanismos discriminatorios al establecer

---

<sup>297</sup> IV Informe Periódico de México al Comité de DESC (E/C.12/4/Add.16) párrafo 519

<sup>298</sup> Instituto Mexicano del Seguro Social, institución gubernamental que presta servicios de salud y de seguridad social a los trabajadores de empresas e instituciones privadas que están registrados y cotizan ante este instituto.

<sup>299</sup> Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, institución gubernamental que presta servicios de salud y seguridad social a trabajadores del sector público.

<sup>300</sup> IV Informe Periódico de México al Comité de DESC (E/C.12/4/Add.16) párrafo 528.

<sup>301</sup> Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria. *Informe sobre la situación de los DESC*. México, 2003.

<sup>302</sup> Laurell, Asa Cristina. *Mexicanos en Defensa de la Salud...* Op.Cit.

<sup>303</sup> Diario Oficial de la Federación. *Reglas de operación del Seguro Popular*, México, 15 de marzo de 2002.

<sup>304</sup> Diario Oficial de la Federación. *Reglas de operación del Seguro Popular*, México, 15 de marzo de 2002.

<sup>305</sup> Esta información se encuentra disponible en: Secretaría de Salud. [www.salud.gob.mx](http://www.salud.gob.mx). Consulta en línea, 21 de marzo de 2006.

<sup>306</sup> El Seguro Popular no incluye padecimientos de especial importancia como son las complicaciones del parto, complicaciones del recién nacido y atención hospitalaria de personas portadoras del VIH-SIDA, entre otros. Esta información puede corroborarse tanto en las *Reglas de Operación del Seguro Popular*, Op. Cit. como en: Secretaría de Salud. [www.salud.gob.mx](http://www.salud.gob.mx). Consulta en línea, 21 de marzo de 2006.

distintos tipos de servicios para ciudadanos en distinta situación socioeconómica y laboral.

El criterio para incluir/excluir determinado tipo de servicios y medicamentos es netamente financiero, de modo que se excluyen padecimientos especialmente vinculados con la posibilidad de que se susciten violaciones al derecho a la salud, tales como la atención de enfermos de VIH-SIDA.<sup>307</sup> Asimismo, se excluye la posibilidad de contar a través del Seguro Popular con servicios de aborto legal, situación que se asocia con altos índices de mortalidad materna y que ha sido motivo de una recomendación expresa del Comité de DESC a México en 1999.<sup>308</sup> Esta omisión es especialmente grave debido a que no reconoce las causales legales que autorizan la realización de abortos que han sido aprobadas en varios estados de la República Mexicana, por ejemplo, en aquellos casos en que el embarazo es producto de una violación.

- c. En cuanto a los mecanismos de financiamiento del programa se incluye una modalidad de “prepago” que suspende el servicio cuando se agota el plazo contratado<sup>309</sup>. Asimismo, el Programa Seguro Popular se coloca en situación de vulnerabilidad y está sujeto a la posibilidad de modificarse, ver disminuidos sus recursos o eliminarse, en tanto sus recursos provienen del rubro del presupuesto público destinado a “subsidios”, sin contar así con la suficiente institucionalidad que le permitiría contar con un presupuesto anual propio. Esto resulta más difícil llevarse a cabo en los servicios prestados por el IMSS o el ISSSTE.

La puesta en marcha de este programa ha evidenciado múltiples limitaciones en el ámbito financiero. Según los criterios en la Ley se asignarán 5,541 millones de pesos en el período 2004-2010, lo cual alcanzaría para construir 11 hospitales generales.<sup>310</sup> De esta forma, se propone un mecanismo financiero que resulta inviable si se toma en cuenta las necesidades reales de salud de la población “no derechohabiente” y que eventualmente accedería a este programa.

Asimismo, el Programa no prevé mecanismos que contribuyan a abatir el rezago de infraestructura y servicios, favoreciendo así la inequidad entre las entidades federativas al implementar mecanismos de asignación presupuestal federal proporcionales a los recursos destinados por cada estado. Los estados más pobres tendrán menos oportunidad de aportar recursos estatales y, por ende, tendrán menores asignaciones federales.

---

<sup>307</sup> Esta grave omisión puede corroborarse en: Secretaría de Salud. [www.salud.gob.mx](http://www.salud.gob.mx). / Seguro popular / Beneficios. Consulta en línea, 21 de marzo de 2006.

<sup>308</sup> El “Seguro Popular” solamente incluye los servicios médicos para la realización de abortos “no complicados” o que según la terminología médica son clasificados como “en evolución”. Lo anterior implica que no se incluye la prestación de servicios médicos a los abortos “complicados” que obviamente son aquellos mayormente relacionados con la muerte materna y que además requieren mayores costos de hospitalización. Asimismo, no se incluyen los servicios médicos para la realización del aborto en aquellos casos en los que éste no haya comenzado a presentarse, esto es, aquellos que podrían ser solicitados expresamente por mujeres que aún no presentan ningún síntoma sino que deciden practicarlo con base en las causales legales vigentes. La información referente a la atención del aborto en el Seguro Popular puede corroborarse en: Secretaría de Salud. [www.salud.gob.mx](http://www.salud.gob.mx). / Seguro popular / Beneficios. Consulta en línea, 21 de marzo de 2006.

<sup>309</sup> Según puede corroborarse en las Reglas de Operación del Seguro Popular, Op. Cit. y en la página electrónica de la Secretaría de Salud ([www.salud.gob.mx](http://www.salud.gob.mx)) el acceso a sus beneficios se contrata por un año a través de un “prepago” cuyo monto se fija de acuerdo al “decil de distribución del ingreso” en el que se encuentre: “Como todo esquema de aseguramiento, el SPS ofreció una serie de beneficios explícitos a los cuales el asegurado tuvo acceso en caso de padecer algún evento que lesionara su salud, siempre y cuando dicho evento este comprendido en la cobertura otorgada y sus derechos estuvieran vigentes”. Consulta en línea, 21 marzo 2006.

<sup>310</sup> Basado en información de FUNDAR Centro de Análisis e Investigación [www.fundar.org.mx](http://www.fundar.org.mx)

El mecanismo del “prepago”, que constituye uno de los ejes centrales del Seguro Popular, además de sustituir la noción de derecho social por la de un servicio que se intercambia por recursos monetarios, implica un retroceso en materia de derecho a la salud en tanto que al no cubrirse las cuotas asignadas, se dejan de recibir los servicios.<sup>311</sup> Bajo este mecanismo, los ciudadanos y sus familias que hubiesen contraído alguna enfermedad crónica o cuya duración va más allá del tiempo cubierto por su cuota, deja de recibir la atención. Esta situación implica una regresión de servicios de salud que el Estado estaría brindando previamente, con el agravante de que se trataría de personas con una necesidad de atención especialmente urgente. La implementación piloto de este programa ha implicado para algunos estados la posibilidad de aumentar su gasto en salud y, al mismo tiempo, ha generado oposición de los prestadores de servicios de salud quienes enfrentan de manera directa la demanda generada.

## **7. Salud y medio ambiente: el caso de contaminación del Río Santiago en el estado de Jalisco<sup>312</sup>**

El grave deterioro ecológico en los municipios de El Salto y Juanacatlán en el estado de Jalisco, en particular del río Santiago (que cruza por ambos municipios), ha sido provocado por las grandes concentraciones de contaminantes producto tanto de la industria que circunda a los municipios mencionados, como por las aguas residuales municipales provenientes de la zona metropolitana de Guadalajara. La falta de aplicación efectiva de las leyes ambientales mexicanas por las autoridades en materia ecológica, así como la falta de conciencia de empresarios y ciudadanos en general, además de tener una afectación al medio ambiente, tiene un grave impacto en la salud de los habitantes de las riberas del río. Los municipios de Juanacatlán y El Salto suman juntos más de 150 000 habitantes; y es en El Salto en el que se encuentra uno de los corredores industriales más importantes del estado de Jalisco.

En un Estudio Ambiental del Ácido Sulfhídrico como contaminante del aire en las comunidades de Juanacatlán y El Salto, Jalisco, realizado durante los años 2004 – 2005, se encontraron evidencias de que en un radio de 1.5 kilómetros alrededor de la cascada de El Salto de Juanacatlán, particularmente en sitios públicos tales como: parques, deportivos y escuelas (jardín de niños, primarias y secundarias), el promedio de concentración de ácido sulfhídrico en el aire fue de 2 ppm (partículas por milímetro), aproximadamente el 10 % de los registros oscilaron entre 4 y 6 ppm; y en una ocasión se detectaron 7 ppm, en la toma del puente de la cascada.

Dicho estudio concluye que:

1. Más de un tercio de la población de estos municipios manifiesta el padecimiento de problemas respiratorios.
2. La generación y emisión a la atmósfera del ácido sulfhídrico, puede ser considerado como una fuente fija, lo que responsabiliza a la autoridad federal de su control.
3. Existe en los municipios de Juanacatlán y El Salto un estado de emergencia sanitaria, derivado de los casos de cáncer y enfermedades respiratorias graves

---

<sup>311</sup> Si bien las Reglas de Operación del Seguro Popular excluyen del pago a las familias que se ubican en los dos “decides de ingreso” más bajos, las familias que se ubican en los otros cuatro decides siguientes, a las cuales se considera como beneficiarias del “Seguro Popular” sí se les exige una cuota de “prepago” y, eventualmente, sí podrían dejar de recibir los beneficios del Programa debido a que no hubiesen cumplido las respectivas cuotas por adelantado, esto es, al inicio del año para el cual están contratando acceso al Programa. En este mismo sentido, véase la nota a pie de página no. 40 de este capítulo.

<sup>312</sup> El contenido de este inciso ha sido extraído de: Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario, A.C. *Mártires del Río Santiago. Informe sobre violaciones al derecho a la salud y al medio ambiente en las poblaciones de Juanacatlán y El Salto, Jalisco*. Mimeo. México, 2006.

(entre las más importantes) provocadas por el contacto directo con las fuentes hídricas subterráneas y superficiales que pasan por la zona. Por ello, existe una sistemática violación al derecho humano a la salud.

4. Los niveles de concentración de ácido sulfhídrico en el aire de la zona de intersección entre los municipios mencionados está fuera del parámetro para su inhalación humana; hace falta asimismo, una profunda investigación por parte de las autoridades sanitarias respecto de las consecuencias que produce dicho ácido en la salud y de la forma en que se pueden revertir los daños que produce.

Recomendación: El Estado, en sus tres niveles de gobierno, deberá tomar medidas precautorias urgentes e inmediatas, tendientes a la restauración sanitaria y ambiental de los municipios de El Salto y Juanacatlán, debido a la comprobación de daño grave e irreversible a la salud y al medio ambiente.

## **8. Preguntas al gobierno mexicano**

A. ¿Cuál es la razón para disminuir los recursos públicos destinados a la salud en el período 1997-2002, según se muestra en el Cuadro 1?

B. ¿Cuál es la razón para no proporcionar datos sobre “tasas” de mortalidad infantil y mortalidad materna desglosadas por estados y municipios, lo cual permitiría mostrar las inequidades que persisten y se acentúan en el país?

C. ¿Por qué se considera que una iniciativa del Gobierno Federal de la magnitud e importancia como es el “Seguro Popular de Salud” NO debe orientarse a garantizar el “derecho a la protección de la salud”, sino a “brindar protección financiera a la población que carece de seguridad social en materia de salud incorporándola a un esquema de aseguramiento”?

D. Según los datos estadísticos, los estados más pobres del país son también los que cuentan con menor infraestructura para la atención de la salud y con un mayor porcentaje de población que gana menos de dos salarios mínimos. El mecanismo de asignación de recursos según el número de personas que se afilien al Seguro Popular y de la capacidad instalada para prestar los servicios ¿no contribuye a profundizar aún más la inequidad en el acceso a los servicios de salud?

E. Ante la existencia del Sistema de Seguridad Social (IMSS, ISSSTE) y de los servicios brindados por la Secretaría de Salud, la creación de un nuevo mecanismo que brinda servicios y medicamentos en forma diferenciada como los que ahora se ofrecen a los usuarios del Seguro Popular de Salud, ¿no estaría contribuyendo a ofrecer “diferentes tipos y magnitud de servicios” para “distintas poblaciones según su condición laboral e ingreso” y promoviendo así una atención discriminatoria?

F. Reconociendo las limitaciones financieras a partir de las asignaciones presupuestales para el gasto en salud en México, ¿cuál es la razón para que el Seguro Popular de Salud no ofrezca a sus afiliados atención a padecimientos de creciente incidencia o de trascendental importancia como son el tratamiento del VIH-SIDA, la práctica del aborto en los casos que la legislación vigente lo permite (especialmente en productos de violación) y en los casos de “aborto complicado” (asociado de manera importante con la muerte materna), cáncer en sus distintas modalidades o fracturas expuestas, entre otros, que sin embargo sí se prevén a los afiliados del IMSS o del ISSSTE?

G. ¿Cuáles son las medidas que ha adoptado el Estado Mexicano en relación al caso de contaminación del Río Santiago y afectación de la salud en el estado de Jalisco?

## **DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO<sup>313</sup>** **(Artículo 12.2.b del PIDESC)**

### **1. Definición del derecho**

No existe una definición general de lo que se entiende por el derecho a un medio ambiente sano, sin embargo si tomamos algunas ideas de algunos principios de los instrumentos internacionales que se han dado la tarea de regular este tema, así como de la propia Ley ambiental mexicana<sup>314</sup>, podemos proponer la siguiente definición:

El derecho a un medio ambiente sano es el derecho de toda persona, en igualdad de condiciones, a vivir en un ambiente sano que lo provea de los elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre, con el fin de hacer posible su existencia y desarrollo, así como de los demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados. Este derecho deberá de ser satisfecho necesariamente mediante el ejercicio del derecho a la participación, a la información y al acceso a la justicia ambiental.

### **2. Limitaciones en el marco institucional**

El marco institucional y jurídico en materia de gestión ambiental se ha venido fortaleciendo, no solo a través de la consolidación de nuevas instituciones sino mediante la promulgación de leyes y reglamentos en la materia.

Uno de los problemas institucionales es la falta de recursos humanos, técnicos y financieros para llevar a cabo una debida implementación de las políticas públicas y el ordenamiento legal. Por ejemplo, en la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), el número de inspectores es muy pequeño en comparación con el reto que representa la inspección y vigilancia en materia ambiental a lo largo y ancho del país. Tanto en las delegaciones de la SEMARNAT en los estados, como en sus órganos desconcentrados y descentralizados, no se cuenta con el personal necesario para hacer frente al desafío ambiental, lo mismo sucede dentro de las áreas naturales protegidas las cuales no cuenta con el personal administrativo necesario para su adecuada administración.

En cuanto a los problemas técnicos, el gobierno federal no cuenta con los programas para dotar de la capacitación técnica necesaria a su personal administrativo a cargo de la gestión ambiental. Asimismo, existen problemas financieros ya que el presupuesto otorgado al tema del medio ambiente a nivel federal, no permite cumplir con los objetivos de largo plazo, adquiridos no sólo dentro de la legislación ambiental sino por los distintos tratados internacionales que México ha suscrito.

### **3. Acceso a la justicia ambiental**

No obstante la existencia de mecanismos de tutela para hacer valer el derecho a un medio ambiente sano, tanto a nivel judicial, administrativo, penal, civil, así como a través de mecanismos no contenciosos como puede ser una queja ante la Comisión

---

<sup>313</sup> Este apartado sobre Derecho a un Medio Ambiente Sano fue elaborado por el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA)

<sup>314</sup> Ley general del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Nacional de los Derechos Humanos, éstos presentan ciertos obstáculos para hacer valer su debida tutela.

Los principales problemas que se presentan son: en materia judicial, la falta interés jurídico de los individuos ante la afectación de un derecho de tercera generación o derecho colectivo. En materia administrativa, la falta de coerción de las recomendaciones emitidas por la PROFEPA a través del mecanismo de la denuncia popular a las autoridades responsables de las faltas administrativas, así como la falta de recursos técnicos, humanos y financieros para una adecuada procuración de la justicia administrativa. En materia civil la falta de mecanismos adecuados para una adecuación efectiva de la responsabilidad civil al daño ambiental. Y finalmente en materia penal, un grave desconocimiento por parte de los jueces penales y el Ministerio Público acerca de los delitos contra el ambiente.

En términos generales podríamos afirmar que la responsabilidad ambiental conceptualmente no existe en nuestro sistema jurídico vigente y se encuentra diseminado en distintos ordenamientos administrativos, civiles o penales que se encuentran desvinculados entre sí y no son eficientes para resolver los problemas de reparación de daños ambientales, dado que en estos casos se trata de daños difusos o anónimos en los que en ocasiones es difícil identificar tanto a quien los causa como a quien los sufre y la relación causa efecto entre el acto que daña al medio ambiente con los daños que se generan.

#### **4. Situación del derecho a la información en materia ambiental**

En materia del derecho al acceso a la información, con fundamento en la Ley Federal del Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, todos los ciudadanos contamos con el derecho a la información el cual comprende dos aspectos principales: Por una parte la difusión de la información como una obligación del Estado de informar a los ciudadanos sobre cuestiones relevantes y por la otra, el derecho de acceso a la información, como un derecho de los ciudadanos para obtener la información gubernamental que le sea solicitada.

Por lo que se refiere al primero de los aspectos, aun y cuando la ley ambiental contempla el Sistema Nacional de Información Ambiental de Recursos Naturales, hasta ahora sólo se han desarrollado sistemas aislados para el análisis, la formulación, la ejecución y la evaluación de las políticas ambientales. Estos sistemas operan de manera independiente sin que existan, en general, esquemas de compatibilidad e integración que permitan compartir información, procesarla, analizarla, transmitirla y diseminarla efectivamente. Aunado a lo anterior el acceso a este sistema solo puede obtenerse a través de Internet, lo cual dificulta el acceso para comunidades que no cuentan con el acceso a esta tecnología.

Por lo que se refiere al derecho a solicitar la información que esté en manos de las autoridades, cabe señalar que aunque ha habido grandes avances desde la creación del Instituto federal de Acceso a la Información así como la instauración del “Sistema de solicitudes de Información”, como toda nueva implantación de un sistema, es necesario ir fortaleciendo su funcionamiento ya que en la actualidad son varias las instituciones cuyas oficinas de enlace no se encuentran capacitadas para atender las demandas de los ciudadanos y no siempre la información es otorgada de manera eficaz y oportuna. Cabe hacer notar sin embargo, que por lo que se refiere a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), se ha puesto mucho énfasis en capacitar a los funcionarios públicos en el tema.

## **5. Participación social en materia ambiental**

Dentro de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) así como de las diferentes leyes sectoriales existen diferentes mecanismos de participación social, sin embargo la mayoría de las veces se encuentran enunciados de manera general, por lo que no se prevén los mecanismos necesarios para la adecuada formulación, ejecución, evaluación y seguimiento de la participación social.

En materia de Evaluación de Impacto Ambiental, aunque dentro de la LGEEPA y de su reglamento en materia de impacto ambiental está prevista la participación social, en la práctica existen varias limitaciones y obstáculos para una participación social efectiva, sobre todo derivados de lagunas en la ley que tornan ciertas disposiciones como discrecionales.

Es necesario el garantizar que la autoridad ponga a disposición pública las manifestaciones de impacto ambiental, ya que por diversas razones no existe una publicación de los expedientes presentados. Entre las razones se encuentra el que la autoridad pública la información a destiempo, hay fallas electrónicas dentro de la pagina de Internet constantemente; No publica todo lo que por ley se tendría publicar, como por ejemplo los comentarios de las consultas publicas de las manifestaciones de impacto ambiental.

En materia de áreas naturales protegidas, se prevé dentro de la LGEEPA así como en el Reglamento en materia de Áreas Naturales Protegidas, la obligación de la Secretaría para notificar personalmente a los propietarios de tierras o personas afectadas por la propuesta de Áreas Naturales Protegidas, para que emitan sus comentarios al respecto. No obstante lo anterior en la practica son varios los casos en donde el decreto de áreas naturales protegidas se da sin una participación activa por parte de las comunidades que habitan en las zonas, tendientes a ser protegidas. Lo anterior tiene fuertes impactos sobre la situación económica de los integrantes de la comunidad ya que en la mayoría de las veces deben de interrumpir varias de las actividades que venían haciendo antes de la Declaratoria. (ver informe anexo sobre "Montes Azules: Libre determinación y medio ambiente adecuado en las Áreas Naturales Protegidas").

## **6. Educación ambiental**

Una de las principales causas de la degradación ambiental, es la falta de educación y concientización ambiental que tiene la población mexicana. Desafortunadamente, no existen los programas educativos adecuados para formar personas concientes con su ambiente y la necesidad de proteger el entorno que nos rodea.

## **7. Comunidades indígenas**

Las comunidades indígenas tienen una relación muy cercana con la naturaleza, dependen de la misma para su subsistencia y desarrollo. Aunque México ha suscrito varios tratados internacionales que protegen esta relación de las comunidades con su ambiente natural, como es el Convenio 169 de la OIT, a nivel nacional todavía no existe una ley que las proteja íntegramente. Son varios los casos en donde vemos apropiaciones ilegales de conocimientos tradicionales por parte de empresas transnacionales, o casos en donde los indígenas se ven despojados de sus tierras por el desarrollo de megaproyectos, que no tienen ningún beneficio para las mismas.

## **8. Comentarios sobre el IV Informe Periódico del Gobierno Mexicano**

El informe no contempla un apartado específico sobre la situación del derecho a un medio ambiente sano, ni se desarrolla la relación del resto de los derechos económicos, sociales y culturales con el medio ambiente. Únicamente se hace algunas menciones con respecto a las condiciones de seguridad, higiene y medio ambiente en el trabajo, la vivienda y la salud.

## **9. Recomendaciones en torno a los problemas identificados**

**a)** Es necesario un incremento en el presupuesto de las dependencias encargadas de la gestión del medio ambiente, particularmente la SEMARNAT y sus órganos desconcentrados y descentralizados. Principalmente hace falta incrementar los recursos de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente la cual se encarga de la inspección y vigilancia de la legislación ambiental, ya que de nada sirve tener un marco jurídico amplio si no existen los recursos para llevar a cabo una adecuada implementación de la ley.

Igualmente, resulta necesaria la aplicación de programas de capacitación a los funcionarios públicos encargados de la gestión ambiental para un mejor desempeño laboral. Finalmente mediante el otorgamiento de un mayor presupuesto resulta necesario un incremento en el personal de la SEMARNAT y sus órganos desconcentrados, poniendo énfasis en el aumento de inspectores dentro de la PROFEPA y sus delegaciones estatales.

**b)** Es necesaria una reforma legal a diferentes instrumentos aplicables a modo de hacer valer efectivamente la tutela del derecho a un medio ambiente sano, comenzando por una reforma integral al artículo 4 constitucional, continuando con reformas al Código civil a modo de que sus disposiciones prevean supuestos jurídicos necesarios para hacer valer adecuadamente la responsabilidad por daño ambiental, una reforma al Código Penal a modo de que se prevean las garantías necesarias para la protección del medio ambiente, y finalmente una reforma a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y leyes reglamentarias asociadas, como puede ser la Ley de Pesca, la Ley General de Vida Silvestre, la ley de Aguas, la Ley Forestal Sustentable, con el fin de prever los mecanismos administrativos lo suficientemente desarrollados para hacer valer el acceso a la justicia administrativa. Asimismo es necesario llevar a cabo adecuaciones a la legislación interna de la Comisión a modo de que el derecho a un medio ambiente sano, sea visto como un derecho competencia de la Comisión en una primera instancia y se le de la misma importancia y tratamiento que el resto de los derechos competencia de la Comisión.

**c)** Resulta necesario continuar con los esfuerzos de capacitación a las dependencias encargadas de brindar la información para generar una nueva cultura en el ámbito laboral. Asimismo, se debe insistir en que las autoridades tengan la obligación de conservar la información para ponerla a disposición del público sin que el cambio del nombre de la dependencia sirva para eximir a la autoridad de la obligación de conservar la información. Resulta necesario integrar, fortalecer y organizar por parte de la SEMARNAT el Sistema Nacional de Información Ambiental y Recursos Naturales a modo de que tal y como lo establece la LGEEPA, registre, organice, actualice y difunda la información ambiental, no solo la que se encuentra en sus manos y la de sus órganos desconcentrados sino aquella proveniente del resto de las secretarías, los estados y municipios, con la finalidad de que existan esquemas de compatibilidad e integración.

Dentro del sistema de solicitudes de información, resulta necesario instaurar programas de capacitación para el personal de los comités de enlace de cada dependencia modo de que se les obligue a cumplir su trabajo con eficiencia y calidad. Asimismo es necesario que en las principales cabeceras municipales se cuente con computadoras y acceso a internet a modo de que las comunidades cuenten con la posibilidad de poder utilizar el sistema de solicitudes de información. Aunado a lo anterior, resulta necesario que el Instituto Federal de Acceso a la Información, promueva más talleres de capacitación en el uso del sistema nacional de información ambiental.

**d)** En materia de participación social, aún y cuando la Ley ambiental, así como las diferentes leyes sectoriales contemplan diversos espacios de participación así como órganos para su ejecución, es necesaria una reglamentación adecuada para su efectiva regulación. Es necesario se expidan los reglamentos interiores de los diferentes órganos de consulta que se han creado a la fecha con el fin de promover la participación social en la formulación, ejecución, evaluación y seguimiento de la política ambiental. Dichos reglamentos deberán prever procedimientos y mecanismos que permitan hacer válidas las recomendaciones y propuestas de sus miembros.

En este mismo sentido, es necesario que se establezcan normas claras para evitar la discrecionalidad de la autoridad para considerar las propuestas y observaciones derivadas de un proceso de participación pública, como pueden ser las observaciones a una ley, una norma oficial mexicana, una consulta pública sobre evaluación del impacto ambiental, etc.

En el caso específico de la Evaluación de Impacto Ambiental resulta necesario llevar a cabo modificaciones a la LGEEPA y a su reglamento en materia de impacto ambiental a modo de que se garantice la disposición pública de las manifestaciones de impacto ambiental, resarcir la facultad discrecional que tiene la autoridad de dar lugar o no a la consulta pública, y establecer la obligación de que las propuestas y observaciones dentro de este proceso de consulta, tengan un peso significativo, y sea obligación de la autoridad tomarlas en consideración.

**e)** En materia de áreas naturales protegidas es necesario el establecimiento de declaratorias que den certidumbre en cuanto a su objeto, limitaciones y modalidades a la propiedad, así como a las obras y actividades que se realicen o puedan realizarse dentro de un ANP, ya que en la actualidad en muchos de los casos las comunidades pertenecientes al área en cuestión se ven afectadas tanto por el decreto de creación como por las modalidades contenidas dentro del programa de manejo. Por lo anterior, es necesario establecer esquemas de desarrollo viables que permitan identificar a las ANPs como áreas productivas y que garanticen a largo plazo el uso adecuado de los recursos naturales.

Aunado a lo anterior y con la finalidad de prevenir conflictos internos, como sucede en muchas áreas naturales protegidas del país, principalmente en la zona del sureste, es necesario realizar programas de regularización de la tenencia de la tierra en las áreas naturales protegidas, con el objeto de dar seguridad jurídica a los propietarios y poseedores de los predios en ellas comprendidos.

**f)** Debido a que la educación es el mecanismo a través del cual podemos formar una sociedad consciente de la importancia de la conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, resulta importantísimo fortalecer los programas

educativos a modo de que se le de un papel fundamental al tema de la educación ambiental. Aun y cuando el tema ha tomado relevancia en los últimos años todavía es necesario fortalecer varios ámbitos, ya que en general el nivel de concientización en materia ambiental es muy bajo. Por lo anterior, resulta necesario la incorporación de los criterios a los cuales deberá sujetarse el ejercicio de la educación ambiental, lo cuales, deberán ser establecidos por la Federación.

**g)** En materia de derecho indígena, es necesario promover el desarrollo de una legislación que contemple la protección del medio ambiente como sustento básico de las comunidades indígenas, así como la protección del conocimiento tradicional y la distribución equitativa de los beneficios derivados del aprovechamiento de la vida silvestre. En particular, es necesario el cumplimiento del artículo 8 J del Convenio de Diversidad Biológica.

## **DERECHO A LA EDUCACIÓN<sup>315</sup>** **(Artículo 13 del PIDESC)**

### **1. Situación del derecho a la educación en México**

El derecho a la educación constituye el elemento vital para el desarrollo de las capacidades humanas, lo que incluye poseer las herramientas necesarias para evitar la marginación económica y social, luchar contra la pobreza y lograr la participación plena en la sociedad; es por tanto un medio indispensable para el logro de otros derechos humanos.

El artículo 3º constitucional que establece las bases de la educación en México, señala, entre otras cuestiones, que la educación es un derecho humano e impone correlativamente al Estado la obligación de impartirla. No obstante, el derecho a la educación sigue encontrando no pocos obstáculos para lograr una efectiva vigencia. De acuerdo a las cifras proporcionadas por once organismos públicos de derechos humanos (ombudsman nacional y algunos estatales) la tercera parte de estos Organismos en nuestro país –incluyendo a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las de los estados de: Chihuahua, Estado de México, Jalisco, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Veracruz, y el Distrito Federal<sup>316</sup> - siguen presentándose numerosas violaciones a los derechos humanos en materia educativa, denunciadas ante ésta instancias.

Por ejemplo, en el año 2003 en términos porcentuales, se comprobó violación a derechos humanos en materia educativa en un 50 % más que el año anterior. Asimismo, durante 2002 y 2003 las principales quejas se refirieron a intolerancia religiosa, maltrato de los menores, abuso, negativa del derecho a la educación y expulsión. Resulta preocupante que, por ejemplo, en el estado de Oaxaca, las instituciones más señaladas como violadoras de derechos humanos en esta materia fueron la Procuraduría General de Justicia del Estado e Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO).<sup>317</sup>

De acuerdo con el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), México representa junto con Brasil el núcleo duro del rezago escolar en la región.<sup>318</sup> El número de rezagados en México se encuentra entre 33 y 36 millones de jóvenes y adultos. De seguir la actuales tendencias, al final del sexenio del presidente Fox el rezago habrá alcanzado la cifra de 37 millones de personas.<sup>319</sup> Aunque ha habido avances significativos en la disminución del índice de deserción en primaria y secundaria y casi todos los alumnos terminan la primera, un

---

<sup>315</sup> Este apartado sobre el derecho a la educación fue elaborado por la Academia Mexicana de Derechos Humanos y la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México, y con aportes de FUNDAR Centro de Análisis e Investigación.

<sup>316</sup> Ver por ejemplo página web de la Comisión Nacional de Derechos Humanos: [www.cndh.gob.mx](http://www.cndh.gob.mx) y la página web de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal: [www.cdhdhf.org.mx](http://www.cdhdhf.org.mx)

<sup>317</sup> Gloria Ramírez y H. A. García, "Las violaciones a los derechos humanos en el espacio educativo y el papel de los organismos públicos de derechos humanos" (Este artículo forma parte del proyecto del Observatorio ciudadano de organismos públicos de derechos humanos de México realizado por Fundar, Centro de análisis e investigación y la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM, ver sitio: <http://catedradh.unesco.unam.mx/webobservatorio>).

<sup>318</sup> Entrevista con Carlos Zarco, Secretario Ejecutivo del Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL), julio, 2003, citado en: OACNUDH. Diagnóstico de la situación de los derechos humanos en México, sección 4.9 sobre el derecho a la educación, Grupo Mundi Prensa, 2003, p. 128

<sup>319</sup> Aziz Nassif, Alberto, Alejandro Canales, María de Ibarrola, Pablo Latapií y otros, "El rezago educativo", en *Comunicado 44*, México, Observatorio Ciudadano de la Educación, 2000, citado en OACNUDH. Op. Cit..

número considerable no consigue concluir la secundaria. El resultado es un acceso reducido a la educación media superior.<sup>320</sup>

El Diagnóstico nacional también destaca que el sistema educativo mexicano reproduce la inequidad, la exclusión y el autoritarismo del sistema político y cultural vigente, sobre todo en las regiones más pobres, donde habitan los pueblos indígenas. El rezago afecta a los Hijos de jornaleros agrícolas, niños en situación de calle y discapacitados,<sup>321</sup> y es aún más acentuado en la población indígena y particularmente en las mujeres indígenas<sup>322</sup> que pertenecen a los estados con menos desarrollo económico: Chiapas, Guerrero, Veracruz, Oaxaca, Hidalgo y Puebla.<sup>323</sup>

La pobreza y la exclusión son también obstáculos para ejercer el derecho a la educación.<sup>324</sup> Las comunidades indígenas se ven mayormente afectadas por esta situación, y “representan el grueso de las personas que no acceden al sistema educativo, y entre ellos existe mayor rezago escolar y sobreedad además de la ineficiencia terminal que se encuentra por arriba de la media nacional.”<sup>325</sup> Las y los niños indígenas sufren también, en muchos casos, la discriminación y la falta de una educación que se vincule con los elementos culturales de su pueblo.<sup>326</sup>

El IV Informe Periódico de México al Comité de DESC hace mención de programas especializados para grupos vulnerables en zonas rurales, comunidades indígenas, poblaciones migrantes y educación especial, como el “Proyecto Multigrado”, “Programa de Educación Primaria para Niñas y Niños Migrantes”, y “Programas específicos para educación en poblaciones indígenas”, “Programa Nacional de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa”, pero no se detalla el presupuesto que se les destina, si existe personal adecuado, capacitado y especializado en todos los planteles que lo requieren para la enseñanza en los sectores vulnerables, particularmente en las comunidades indígenas y de educación especial, si existe suficiente material didáctico especial en todos los planteles en donde se imparten estos programas o que mecanismos existen para evaluar su funcionamiento e impactos.

## 2. Presupuesto en materia de educación

Ante la situación de pobreza y marginación en que viven las poblaciones indígenas resulta preocupante que según información revelada por la Unidad de Enlace de la Secretaría de Educación Pública, el presupuesto asignado a la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe ha disminuido de manera constante y drástica de 2002 a 2005: en 2002 el presupuesto asignado fue de \$83.592,600; en 2003 descendió a \$60.334.337; en 2004 disminuye a 38,474,339.00 para finalmente en 2005 registrar un monto total de \$36.052.207. Esto resulta contrario al compromiso del gobierno de fortalecer la educación bilingüe y bicultural.

Lo anterior demuestra que el sistema de educación intercultural bilingüe a través de la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGElyB) de la SEP no ha

---

<sup>320</sup> Instituto Nacional de Evaluación Educativa, “Resumen Ejecutivo 2005”, [www.inee.org.mx](http://www.inee.org.mx).

<sup>321</sup> Reunión Temática de Trabajo sobre Derecho a la Educación con académicos y especialistas (Rafael Reygadas, Hugo Aboites y Lesvia Rosas), agosto, 2003, citado en OACNUDH. Op. Cit..

<sup>322</sup> Censo General de Población y Vivienda 2000. INEGI, citado en OACNUDH. Op. Cit..

<sup>323</sup> De cada 10 niños que ingresan a la escuela primaria, sólo cuatro cursan educación superior, dos logran titularse y uno cursa el posgrado. Fuente: Censo General de Población y Vivienda 2000, INEGI, citado en OACNUDH. Op. Cit..

<sup>324</sup> Ver apartado sobre política social en este Informe Alternativo.

<sup>325</sup> OACNUDH. Op. Cit.. 129

<sup>326</sup> Ibid.

sido dotado de los recursos necesarios para fortalecer la educación intercultural, y por lo contrario los montos de gastos personales del personal de la Coordinación (CGElyB) subieron en este periodo. Lo que repercutido en el incumplimiento de los objetivos que trazó la propia (CGElyB) para el mejoramiento de esta educación bilingüe y multicultural.

El drástico recorte presupuestal que conoce desde 2002 esta institución, es un reflejo de la falta de compromiso real del Estado Mexicano, tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo que autoriza el monto de las partidas presupuestales para las distintas dependencias de la Administración Pública Federal.

La inversión pública en el sector educativo sigue siendo insuficiente para cubrir las necesidades básicas y concretar proyectos. Según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el gasto educativo en México es del 5.9% del PIB. El aumento para educación en 2004 fue menor al del 2003 y no se proporciona información sobre los criterios en los cuales se basan la distribución de los recursos educativos.<sup>327</sup>

De acuerdo a la Ley General de Educación y de conformidad con la obligación de destinar el máximo de recursos disponibles derivada del artículo 2 del PIDESC, el Gobierno Mexicano deberá de incrementar gradualmente los recursos disponibles a la educación hasta alcanzar en 2006 una proporción del 8% del PIB. Según Katarina Tomasevski, ex - relatora de Naciones Unidas sobre el derecho a la educación, el gobierno mexicano ha incluido el presupuesto privado dentro de sus metas para llegar al 8% del PIB, lo cual es un desastre desde el punto de vista de los derechos humanos, pues se mezclan el gasto privado, la compra y venta de la educación, con la inversión pública, que es responsabilidad del gobierno. No es válido incluir el presupuesto privado porque el derecho a la educación deber ser regulado como una responsabilidad pública.<sup>328</sup>

---

<sup>327</sup> Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria, P.P." A. C. "Informe anual sobre la situación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales", Nov. 2003-Nov. 2004, p. 173.

<sup>328</sup> Entrevista a Katarina Tomasevski, ex relatora especial de la ONU, "Mercantilizar la educación, tendencia del gobierno foxista", *La Jornada*, 29 de julio de 2002.

## Principales indicadores de la evolución de la educación <sup>1/</sup>

### Gasto en Educación / PIB (Porcentaje) <sup>2/ 3/</sup>

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	<sup>e/</sup> 2005
<b>Nacional</b>	<b>6.42</b>	<b>6.79</b>	<b>6.91</b>	<b>7.17</b>	<b>6.97</b>	<b>7.33</b>
Público	5.03	5.36	5.51	5.60	5.43	5.64
- Federal	4.06	4.32	4.41	4.46	4.29	4.44
- Estatal	0.95	1.03	1.09	1.13	1.13	1.20
- Municipal <sup>c</sup>	0.008	0.009	0.009	0.011	0.011	0.011
Privado	1.39	1.44	1.40	1.57	1.55	1.69

1/ Las cifras se refieren a los ciclos escolares en que inicia el año en cuestión; es decir, para el año 1980, se refiere al ciclo escolar 1980-1981, y así sucesivamente.

Los datos para gasto se refieren a años naturales enero-diciembre.

2/ Las cifras pueden diferir respecto a lo publicado en el Informe de Gobierno de 2004, debido a actualizaciones del PIB.

Así como también por actualización de las cifras en los gastos estatal y particular. La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

3/ A partir de 2000 el dato no incluye la estimación proporcionada por la SEP, respecto del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF).

e/ Cifras estimadas.

Fuente: Secretaría de Educación Pública.

[http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep\\_Estadisticas](http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_Estadisticas)

millones de pesos de 2000

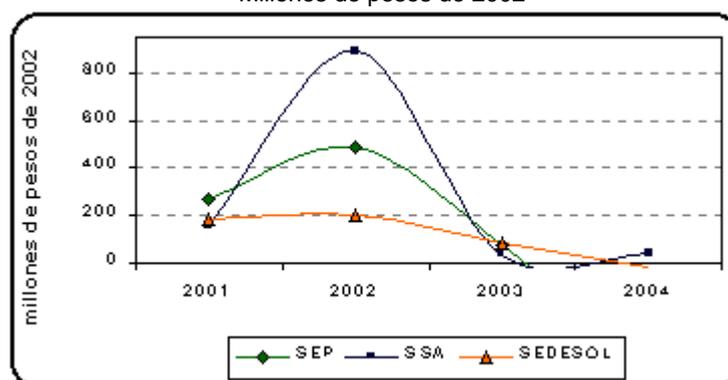
	PEF 2004 (ejercido)	PEF 2005	Variación Porcentual 2005 / 2004
<b>Ramo 11</b>			
Educación Básica	21,285	17,602	-17.30%
Media Superior	22,677	20,062	-11.53%
Superior	31,488	26,327	-16.39%
<b>Ramo 25 Educación Básica para el Distrito Federal</b>			
Educación Básica	13,127	22,156	68.78%
<b>Ramo 33 Gasto Descentralizado</b>			
FAEBN	125,787	121,781	-3.18%
FAETA(media superior)	1,488	1,466	-1.49%
FAM (superior)	1,030	1,136	10.31%
<b>Ramo 38 Ciencia y Tecnología</b>			
CONACYT	5,661	4,757	-15.96%

Fuente: Elaboración propia de Fundar Centro de Análisis e Investigación con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para 2004 y el Presupuesto de Egresos de la Federación 2005.

En cuanto al ejercicio del gasto público, aunque el comportamiento del Programa Oportunidades ha mostrado una tendencia a la alza durante la presente administración, anualmente ha venido incurriendo en subejercicios, los cuales al contabilizarlos representan una cantidad importante de apoyos no otorgados. Hay que resaltar que el programa consta de un muy importante componente educativo, con el otorgamiento de becas educativas.

En el periodo 2001-2004, se dejaron de ejercer recursos cercanos a los 2 mil millones de pesos, que independientemente de las razones que puedan existir, representan recursos que bien podrían haberse destinado a otros programas o gasto social. Fue en 2002 cuando se presentan los mayores montos no ejercidos; mismos que disminuyen para 2003 en las tres secretarías, para 2004 los montos no ejercidos son bajos; sin embargo para un país con urgentes necesidades el no haber ejercido el gasto representa un condicionante importante para las familias en pobreza las cuales representan la mitad de la población de México.

**Gráfica : Gasto no ejercido por vertiente de Oportunidades de 2001 a 2004**  
Millones de pesos de 2002



Fuente: Elaboración propia de FUNDAR Centro de Análisis e Investigación con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para los años 2001 a 2004.

Para que el Comité de DESC pudiera hacer una valoración adecuada de la importancia que da el gobierno a las medidas adoptadas y los programas en materia educativa, el IV Informe Periódico debería haber proporcionado información acerca del presupuesto destinado a cada uno. Sin embargo, el gobierno no ofrece información suficiente y tampoco explica cuáles son las razones detrás del subejercicio de los recursos, a donde va a parar el dinero y que ha hecho para evitarlo.

### 3. Educación en Derechos Humanos

A partir de la propuesta de las organizaciones de la sociedad civil se creó en 2002 la Mesa de Educación en Derechos Humanos dentro del Mecanismo de Diálogo de la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en materia de Derechos Humanos. Posteriormente, se consolidó una Subcomisión sobre el mismo tema dentro de la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos, y las organizaciones civiles incidieron en llevar a debate nacional el tema del Programa Nacional de Educación en Derechos Humanos, aunque hubo dificultades en la construcción y respeto de consensos entre las organizaciones civiles y las dependencias gubernamentales.

Como es sabido, la educación es un elemento indispensable para desarrollar y consolidar una cultura de respeto a los derechos humanos que permita acciones preventivas antes que defensivas, y favorezca la democracia, la lucha contra la impunidad y el Estado de derecho. La función educativa de los organismos públicos como la Comisión Nacional de Derechos Humanos es difícil de evaluar pues aunque en este rubro se invierten cuantiosos recursos humanos y financieros, los informes relativos a la “capacitación” reflejan simplemente un cúmulo de actividades que no

permiten medir impactos, ni cuentan con seguimiento ni se aportan elementos para efectuar un trabajo serio de diagnóstico, análisis, evaluación y mucho menos planeación estratégica en la materia.<sup>329</sup>

#### 4. Recomendaciones

- 1) Adoptar medidas para fortalecer la incorporación, acceso y permanencia de los niños, niñas y adolescentes indígenas en la educación básica.
- 2) Apoyar la elaboración de programas de escolarización para niños y niñas migrantes y jornaleros.
- 3) Garantizar la educación básica en sistemas penitenciarios.
- 4) Fomento de la infraestructura adecuada en los centros escolares.
- 5) Mejoramiento de las condiciones laborales de los docentes y revalorización de la actividad docente.
- 6) Intensificar los programas de retención escolar.
- 7) Incorporar a la ley General de Educación los principios internacionales y constitucionales sobre la multietnicidad.
- 8) Adoptar un sistema de indicadores sensibles a la situación de poblaciones indígenas, rurales, de extrema pobreza y con discapacidad.
- 9) El Estado debe promover los procesos de descentralización administrativa y curricular.
- 10) Adoptar medidas para evitar que los conflictos de carácter sindical afecten la prestación del servicio educativo.
- 11) Ampliar la matrícula en las universidades públicas y autónomas, ya sea mediante la ampliación del número de estudiantes en las ya existentes o mediante la creación de nuevas universidades públicas.
- 12) Sostenimiento de la matrícula en las normales rurales y respeto de los derechos de los estudiantes.
- 13) Respeto de los derechos humanos laborales de los profesores.
- 14) La educación, como instrumento fundamental para la reducción de la pobreza, es incompatible con el cobro de derechos de matrícula, que impiden el acceso de los niños pobres a la educación por falta de recursos, lo cual les impide salir de la pobreza.

---

<sup>329</sup> FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, A. C. y Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM, "La educación en derechos humanos en la CNDH: una asignatura pendiente".

## **DERECHOS CULTURALES <sup>330</sup>** **(Artículo 15 del PIDESC)**

### **1. Limitaciones en el marco legal**

La Constitución mexicana, más allá del artículo 2 reformado en 2001 en materia de derechos y cultura indígena,<sup>331</sup> no protege ampliamente los derechos culturales conforme al PIDESC. Como lo señala el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), la constitución no establece el principio general de acceso, participación y disfrute de los bienes y servicios culturales y tampoco toma en cuenta de manera explícita el patrimonio intangible. Las intervenciones en materia cultural son aisladas entre sí y con respecto a las otras políticas públicas del Estado mexicano. Además no se prevé la participación para su usufructo, promoción, comercialización y reparto de sus beneficios. Producto de la apertura económica, la entrada de grandes capitales en el ámbito cultural ha tenido como consecuencia la distorsión de las características propias del sector en el país, mediante la comercialización masiva y la imposición de modelos ajenos, como sucede en la mayoría de los países del mundo. La promulgación de una legislación adecuada permitiría establecer un mejor marco de acción para la gestión, racionalización y potenciación de los recursos culturales.<sup>332</sup>

Las demandas por una legislación cultural datan de hace más de 10 años. En septiembre de 2005 el ejecutivo federal envió al Congreso la Iniciativa de Ley de Fomento y Difusión de la Cultura<sup>333</sup>, que fue bien acogida por los legisladores del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido Revolucionario Institucional (PRI), pero cuestionada por la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática (PRD) que anunció que votaría en contra para no cometer “los mismos errores de cuando avaló las criticadas legislaciones acerca de los derechos indígenas y sobre transgénicos.”<sup>334</sup> De acuerdo con el antropólogo y jurista Bolfy Cottom el objetivo de la iniciativa y de las fracciones parlamentarias que la apoyan es el de “seguir privatizando el patrimonio cultural y fortalecer al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) pese a vicios de origen, como duplicidad de funciones y el fracaso de sus políticas.”<sup>335</sup> Cottom ha cuestionado las deficiencias e incapacidades institucionales del Consejo desde su fundación en 1988 al sustituir a la Subsecretaría de Cultura de la Secretaría de Educación Pública.

Uno de los cuestionamientos más recurrentes sobre la iniciativa de ley cultural del presidente Fox entre el sector cultural es la carencia de un diagnóstico de la cultura en México. Asimismo, se cuestiona la unilateralidad de la iniciativa, en el sentido de que

---

<sup>330</sup> Este apartado sobre derechos culturales está basado en el Diagnóstico de la OACNUDH e información periodística y testimonios de trabajadores del sector de la cultura en México recopilados por el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria y DECA Equipo Pueblo A.C.

<sup>331</sup> Sobre la ley de derechos y cultura indígena ver el apartado sobre el derecho a la libre determinación de este Informe Alternativo.

<sup>332</sup> OACNUDH. Diagnóstico de la situación de los derechos humanos en México, sección 4.7 sobre derechos culturales. Grupo Mundi Prensa, 2003, p. 115

<sup>333</sup> Conocida como “ley Bermúdez” en virtud de que se basa en varias propuestas de la titular del Consejo Nacional para la Cultura y Las Artes (CONACULTA), Sari Bermúdez, que habían generado discusión y debate en los sectores cultural y académico desde mediados de 2004.

<sup>334</sup> Jiménez, Arturo. “Quiéren PRI y PAN privatizar la riqueza cultural, dice Bolfy Cottom”. La Jornada, periódico de circulación nacional, 28 de octubre de 2005, disponible en: [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx)

<sup>335</sup> Ibid.

no se basa en una consulta adecuada a la comunidad cultural en México. Por su parte, los legisladores que se oponen al proyecto lo consideran anticonstitucional, con varios conflictos normativos, pues entre otras cuestiones, propone que un órgano desconcentrado como el CONACULTA coordine a otros órganos desconcentrados como los institutos nacionales de Antropología e Historia y Bellas Artes (INAH e INBA), funciones que le corresponderían a una Secretaría de Cultura hasta ahora inexistente.

A principios de este año se anunció que estaba en proceso de elaboración por un equipo técnico un anteproyecto de predictamen sobre la ley de cultura que tiene como base seis iniciativas –incluyendo la polémica ley Bermúdez-<sup>336</sup> Una vez terminado, se entregará para su evaluación a los presidentes de las comisiones de cultura tanto de la Cámara de Diputados como de Senadores. Durante la comparecencia del gobierno mexicano el Comité de DESC debería preguntar sobre el estado actual en que se encuentra el proceso legislativo y las medidas que se adoptarán para responder a la creciente demanda de consulta.

## **2. Insuficiencia y deficiencia de políticas culturales**

En el ámbito institucional, el Diagnóstico de la OACNUDH alerta sobre lo siguiente: “la política cultural mexicana es discontinua porque no se basa en indicadores que definan, para cada sector tangible e intangible, su productividad y los avances de la tecnología, la ciencia y el bienestar social a través de su derecho de expresión múltiple. Las instituciones tienen como rol fundamental y prioritario definir los límites de la política cultural y elaborar sus indicadores propios de manera que revelen la necesidad de aplicar los programas considerados como prioridad en el desarrollo económico y social. No obstante, el reto mayor de la política cultural consiste en llevar a cabo la conceptualización precisa, a fin de delimitar su ámbito para lograr que el sector no sea considerado como un rubro de gasto superfluo frente a otras prioridades sociales en el presupuesto de egresos.”<sup>337</sup>

De acuerdo con las entrevistas realizadas a miembros de la comunidad cultural, además de los repetidos cuestionamientos sobre la verticalidad y concentración de poder en la actuación del CONACULTA, se señala: la falta de un marco normativo y programático adecuado permiten la existencia de prácticas de corrupción, desvío de recursos, tráfico de influencias, discriminación, hostigamiento, violación de derechos laborales, falta de inversión en infraestructura para la educación artística, entre otros problemas.

## **3. Propuestas y recomendaciones**

Algunos miembros de la comunidad cultural señalan como condiciones indispensables para reformar la legislación cultural mexicana y el marco institucional en la materia, las siguientes:<sup>338</sup>

---

<sup>336</sup> La coordinación del nuevo proyecto de ley está a cargo de Alejandro Sandoval, en su calidad de secretario técnico de los trabajos en conferencia de las cámaras de diputados y senadores. García Hernández, Arturo. “Legisladores preparan nuevo proyecto de ley sobre cultura” La Jornada, periódico de circulación nacional, 23 de enero de 2006, disponible en: [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx)

<sup>337</sup> OACNUDH. Op. Cit. p. 116

<sup>338</sup> Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria. O.P. Cátedra de derechos humanos, sesión sobre derechos culturales, Centro Universitario Cultural (CUC),. Síntesis de las propuestas presentadas por Francisco Reyes Palma, José Luis Barrios, Marco Barrera, José Luis Krafft, Pilar García, Rodrigo Witker, Karen Cordero, Paco Ignacio Taibo II, Patricia Sloane, Renato González Mello, Carlos Brokmann, Yoshua Okon, Olivier Debrouse, Cuauhtémoc Medina, Jaime Cama Villafranca, Víctor Lerma, Mónica Mayer, Pilar Villela, Cecilia Delgado, Katnira Bello; mimeo, agosto de 2004

- Contar con una *propuesta integral* para resolver las carencias legislativas relacionadas con la creación, la promoción de la cultura y la preservación del patrimonio.
- *Las instituciones de cultura deben ser autónomas* y no confundir autonomía con privatización.
- *Las políticas culturales deben establecerse con independencia.* Las instituciones de cultura deben regirse bajo el principio de división de competencias, evitando que las decisiones políticas modifiquen las de naturaleza técnica, y que interfieran con la creación o la promoción cultural.
- *Las instituciones deben profesionalizarse.* La ley debe establecer requisitos rigurosos para los puestos directivos de las instituciones de cultura.
- *La legislación debe evitar el conflicto de intereses en el seno de las dependencias públicas.* Deben existir instancias independientes que vigilen, avalen, impidan o sancionen las prácticas y las políticas de las dependencias a cargo de remodelaciones, investigaciones, restauraciones, excavaciones y exhibiciones.
- *Debe reformarse el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.*, no para que adquiera el rango de secretaría o subsecretaría, sino para que su capacidad ejecutiva se limite a los de una instancia de coordinación.
- *Las instituciones de cultura requieren de autonomía presupuestal.* Es indispensable que el presupuesto de las instituciones de cultura se asigne a partir de un porcentaje del Producto Interno Bruto, conforme a lo establecido por la UNESCO.
- *Debe reglamentarse la participación privada y social en las políticas y programas estatales de cultura.* Esa participación debe ser factible y estimulada, pero no al margen de la ley, la responsabilidad y la rendición de cuentas.
- *Debe haber mecanismos para evaluar a las instituciones de cultura que se apoyen parcialmente en instancias externas, colegiadas y plurales, y fundamentar su labor en criterios razonados y publicados de antemano.*

Por último, es importante que el Comité de DESC solicite información al gobierno mexicano sobre las medidas que hubiera adoptado para dar cumplimiento a las recomendaciones y propuestas del Diagnóstico de la OACNUDH en materia de legislativa, administrativa, financiera, laboral, infraestructura y recursos materiales, programática y educativa.<sup>339</sup>

---

<sup>339</sup> OACNUDH. Op. Cit. Pp.116-119.

## **APARTADO ESPECIAL SOBRE CHIAPAS <sup>340</sup>** **(Seguimiento a las recomendaciones del Comité de DESC de la ONU)**

La coalición de organizaciones civiles participantes en el Informe Alternativo decidió incluir un capítulo sobre la situación en Chiapas para atender el interés especial del Comité de DESC en la materia. En este sentido, hacemos un reconocimiento al Comité por la claridad y la contundencia del motivo de preocupación del párrafo 25 y de la recomendación del párrafo 44 de sus Observaciones Finales a México en 1999 (E/C.12/1/Add.41), las cuales contribuyeron decididamente a disminuir uno de los mecanismos que más contribuyeron a la exclusión y obstaculización del goce de los DESC de la población indígena en las regiones afectadas por el conflicto armado en el estado de Chiapas.

### **1. Pobreza, Desnutrición y Programas Gubernamentales sin perspectiva de Derechos Humanos**

Ante la preocupación del Comité de DESC respecto a los limitados servicios de salud, educación, empleo, nutrición adecuada y vivienda entre las poblaciones indígenas de los estados de Chiapas, Guerrero, Veracruz y Oaxaca, el Gobierno de México responde en su informe que para la atención de estas zonas se están implementando diversos programas sociales, entre los que destaca: el Programa Oportunidades.<sup>341</sup>

En realidad, los programas gubernamentales federales no han logrado mejorar significativamente las condiciones materiales de vida de la población indígena del país, en especial la que vive en el estado de Chiapas. La información generada por el mismo Programa Oportunidades reconoce que los niveles de desnutrición de los menores de cinco años beneficiados por el programa no han sido reducidos. A nivel nacional, oficialmente se reporta que la desnutrición crónica afecta al 17.7% de los menores de cinco años y que el 27% padecen anemia.<sup>342</sup> Sin embargo, otros estudios recientes han reportado para Chiapas un 39%<sup>343</sup> de menores de cinco años con déficit de talla grave y moderado. Otros datos indican que en las regiones afectadas por el conflicto armado, la cifra de desnutrición crónica en la población indígena menor de cinco años es del 54.7%<sup>344</sup>

Algunos programas estatales de cobertura limitada han logrado reducir la desnutrición grave casi un 50% en localidades de extrema pobreza, mediante acciones multisectoriales<sup>345</sup>. Sin embargo, limitaciones presupuestales han impedido que alcancen una mayor cobertura.

---

<sup>340</sup> Este capítulo fue elaborado por las siguientes organizaciones civiles de Chiapas: Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, ENLACE Comunicación y Capacitación, Foro Chiapas para el Desarrollo Sustentable y el Centro de Capacitación en Ecología y Salud para Campesinos/Defensoría del Derecho a la Salud.

<sup>341</sup> Programa federal operado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), cuyo objetivo es "Mejorar las condiciones de educación, salud y nutrición de las familias en pobreza extrema en zonas rurales y urbanas, otorgando becas educativas, suplementos alimenticios, servicio médico y apoyos monetarios". SEDESOL y Transparencia Mexicana, A.C., *Manual Ciudadano 2003. Sedesol a los ojos de todos*, México, DF., 2003

<sup>342</sup> Instituto Nacional de Salud Pública, *Encuesta Nacional de Nutrición*, 1999.

<sup>343</sup> Secretaría de Desarrollo Social de Chiapas, *Diagnóstico nutricional en niños menores de 12 años de las zonas rurales del estado de Chiapas*. Tuxtla Gutiérrez, Marzo 2003.

<sup>344</sup> Sánchez, Héctor Javier; Arana, Marcos; Yamin, Alicia; y Ford, Douglas, *Excluded People, Eroded Communities: Health, Conflict and Citizenship in Chiapas*, Ibid.

<sup>345</sup> Gobierno de Chiapas, *Programa Vida Mejor para las Mujeres, las niñas y los niños de Chiapas*. Programa multisectorial en 270 microrregiones de muy alta marginalidad.

Los programas gubernamentales dirigidos a combatir la desnutrición están casi exclusivamente basados en la asistencia y no en el apoyo a la seguridad alimentaria, y por tanto no contribuyen a garantizar el derecho a la alimentación, sino que fomentan la dependencia y desalientan la producción local. Los alimentos de estos programas son poco adecuados culturalmente, y por eso son frecuentemente revendidos en los mercados o utilizados para alimentar animales de traspatio. La escasa continuidad y la falta de un enfoque ambiental y culturalmente adecuado de los programas para el apoyo a la producción agropecuaria favorecen la persistencia de la desnutrición.

El Programa Oportunidades está basado en la focalización individual, en la que una parte -generalmente pequeña- de la comunidad queda excluida, lo que genera con frecuencia diferencias y divisiones comunitarias. Por otro lado, al carecer de criterios de calificación que consideren mejorías graduales, la población beneficiaria de Oportunidades tiene que demostrar que sigue viviendo en condiciones de extrema pobreza, para seguir recibiendo el apoyo en dinero en efectivo del Programa. Es decir, la población se ve obligada a refrendar y demostrar su nivel de extrema pobreza para seguir siendo incluida en el padrón de beneficiarios. Debido a esta condición, con frecuencia se observa que las mujeres y familias que reciben los beneficios de este programa rechazan otros programas para el mejoramiento de sus condiciones materiales de vida.

De este modo, el Programa Oportunidades se convierte en un freno para alcanzar mejoras progresivas en el disfrute de los derechos, pues la necesidad impuesta de seguir siendo y apareciendo como pobres, constituye una fuerza opuesta a las mejoras materiales a nivel comunitario, reproduciendo así un esquema de dependencia en torno a los recursos gubernamentales que, en lugar de promover derechos, otorgan subsidios.

## **2. EL PROCEDE vulnera los derechos de los pueblos indígenas**

El derecho a la consulta establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ratificado por México, no ha sido respetado ni promovido para garantizar la participación y la decisión de los pueblos indígenas en México en la definición y aplicación de programas de desarrollo. La consulta no ha sido establecida como obligatoria y en los casos en que se ha aplicado ha sido de manera arbitraria, es decir, sin criterios ni metodologías adecuadas.

El derecho a la información y a la consulta como base elemental para la libre decisión de las comunidades y organizaciones de los pueblos indígenas, no es considerado suficientemente en la gestión de los programas y proyectos gubernamentales. En este sentido, es importante referirse al Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) que tiene como objetivo dar seguridad legal a los campesinos, entregándoles certificados parcelarios y de derechos sobre tierras de uso común de su ejido<sup>346</sup>, así como títulos de los solares urbanos. El PROCEDE inicia sus acciones a principios de 1993, como consecuencia directa de las reformas al Artículo 27° de la Constitución Mexicana<sup>347</sup>. Además del PROCEDE, existe también el PROCECOM, que es el Programa de Certificación de Derechos

---

<sup>346</sup> Un ejido es una forma de propiedad rural de uso colectivo, reconocida en la Ley de Reforma Agraria derivada de la Constitución de 1917.

<sup>347</sup> Estas reformas significaron para los campesinos el fin del reparto agrario, levantar la prohibición legal para la venta o renta de tierras ejidales o comunales, así como permitir y fomentar la participación en sociedades mercantiles de los ejidos y comunidades que posean valiosos recursos naturales, "asociándose" con empresas o con bancos, aportando los campesinos sus tierras o sus bosques y montañas, los cuales ahora sí pueden ser embargados o hipotecados y enajenados.

Comunales, y que se aplica a los bienes comunales<sup>348</sup>. Cabe señalar que desde antes de la existencia de la nueva Ley Agraria, la mayoría de los ejidos y comunidades ya contaban con los documentos que acreditan la posesión legal de sus tierras.

La aplicación del PROCEDE contempla seis etapas, que pueden ser aceptadas todas o parcialmente a partir de un proceso de información, consulta y decisión en asamblea ejidal o comunal. En la última de ellas, los integrantes de un ejido o comunidad pasan al llamado régimen de "dominio pleno", que es cuando legalmente los ejidatarios se convierten en propietarios privados individuales de su parcela y de su terreno urbano (antes llamado solar) con lo que se termina por destruir el sentido comunitario de los pueblos, acabándose así el valor de la asamblea y los trabajos comunitarios de beneficio social. Además, en caso de llegar a la etapa de dominio pleno, las tierras de uso común pasan de nuevo a ser propiedad del gobierno federal, en calidad de Terrenos Nacionales.

Chiapas es una de las tres entidades que presenta menor avance en la aplicación del PROCEDE: sólo el 43% del total de hectáreas en manos de ejidos y comunidades están incorporadas de manera parcial o total, pues la mayoría de las comunidades indígenas no están de acuerdo en modificar sus formas tradicionales de tenencia de la tierra<sup>349</sup>. En los últimos años ha habido una fuerte presión por parte de las autoridades federales y estatales para que los campesinos acepten el programa, estas presiones han incluido la información parcial o tendenciosa acerca del PROCEDE, amenazas de cortar los subsidios gubernamentales como el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) y el de Oportunidades a quienes lo rechacen, así como sobornos a las autoridades ejidales y comunales.

Preocupadas por esta situación, diversas organizaciones civiles y sociales del estado de Chiapas realizaron a finales de 2005 un estudio en 35 ejidos y comunidades agrarias de diversos municipios con alta presencia indígena, para analizar las formas en que el Estado Mexicano, a través de sus dependencias agrarias, está instrumentando dichos programas.

Más de la mitad de las comunidades encuestadas (51%) fueron visitadas por funcionarios del gobierno para promover el PROCEDE/PROCECOM. Los resultados del estudio indican que se registraron diversas irregularidades. Al 44.4% de las comunidades visitadas no se les informó que se trata de un programa voluntario. Al 77.7% no les explicaron las seis etapas de implementación. En el 83.3% de los casos les dijeron que sólo con PROCEDE/PROCECOM iban a poder acreditar que son ejidatarios o comuneros; y que todos los documentos de la Carpeta Básica quedaban sin valor jurídico. Al 83.3% les dijeron que sólo al aceptar el programa el gobierno les otorgaría proyectos productivos y construcción de obras públicas. Al 94.4% les dijeron que si no entraban al programa, dejarían de recibir el subsidio a la producción agrícola denominado PROCAMPO y al 50% les dijeron que si no entraban al PROCEDE las mujeres dejarían de recibir el programa asistencial Oportunidades. En el 30% de los casos la cantidad de votos para aceptar el programa fue menor a las 2/3 partes del total de los ejidatarios o comuneros que exige la ley, y en el 20% el programa se aprobó indebidamente fuera de la Asamblea, en el 50% de los casos no se respetó el derecho de quienes no quisieron entrar al Programa.

---

<sup>348</sup> Los bienes comunales constituyen un régimen de propiedad rural que asegura la propiedad colectiva que pueblos indígenas cuya posición fue reconocida desde la época colonial.

<sup>349</sup> Maderas del Pueblo del Sureste. *"12 años después, el PROCEDE ... ¿procede?"*, Chiapas, 2005.

De los resultados del estudio y de otros análisis sobre el PROCEDE se desprendieron las siguientes conclusiones:

- PROCEDE y PROCECOM están afectando profundamente las formas tradicionales de uso del suelo, la organización social comunitaria y el acceso a los recursos naturales que tradicionalmente se consideran de uso común. Estos programas son contrarios a los derechos de los pueblos indígenas porque están claramente enfocados en la privatización de la propiedad ejidal y comunal, favoreciendo los intereses económicos del sector empresarial nacional y extranjero.
- En 1992, con la reforma al artículo 27 Constitucional, se concluyó el reparto agrario y se legaliza el latifundio, prohibido en México desde la Constitución de 1917 (producto de la Revolución Mexicana) Con la nueva Ley Agraria el patrimonio de las familias campesinas, indígenas y no indígenas, queda a disposición del mercado. El patrimonio de las familias campesinas, indígenas y no indígenas queda a disposición del mercado. Por tanto, la ley es del todo contraria a diversos tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, especialmente del Convenio 169 de la OIT y de la jurisprudencia que el Sistema Interamericano ha emitido a favor de los pueblos indígenas; lo cual implica una situación de regresividad en los derechos económicos, sociales y culturales de la población más marginada.
- PROCEDE y PROCECOM, además de poner en riesgo el patrimonio y los medios de subsistencia de las familias campesinas, constituye un acto del Estado que afecta culturalmente a las comunidades indígenas, en particular, introduciendo prácticas individualistas contrarias a las ancestrales basadas en la tenencia colectiva de la tierra y el trabajo y la convivencia comunitaria; provocando desintegración familiar, comunitaria e intercomunitaria, y ha generado conflictos intergeneracionales al interior de las comunidades, alterando de igual modo sus instituciones y sistemas normativos tradicionales.
- PROCEDE y PROCECOM afectan el acceso a los recursos naturales que tradicionalmente han sido de uso común, convirtiéndolos ahora en propiedad individual, afectando el acceso al agua, bosques, y otros recursos naturales indispensables para la vida de las familias.
- PROCEDE y PROCECOM reproducen en la vía de los hechos las prácticas de exclusión a las mujeres, al no ser tomadas en cuenta en las Asambleas ni con su voz y mucho menos con su voto, negándoles su derecho a la posesión de la tierra y a decidir sobre su destino. Por otro lado, el ingreso a estos programas gubernamentales elimina la obligatoriedad ejidal o comunal de otorgar una parcela productiva para las mujeres (Unidad Agrícola Industrial de la Mujer)
- Las instancias encargadas de instrumentar el PROCEDE/PROCECOM lo hacen mediante engaños, manejo parcial o distorsionado de la información, y amenazas y condicionamiento de otros programas sociales.

### **3. Migración y Violación de Derechos Humanos en Chiapas**

Hasta hace diez años, Chiapas era una región de atracción para migraciones provenientes de Centroamérica y de otras regiones del país. Actualmente, a pesar de que existen aún migraciones laborales estacionales de jornaleros guatemaltecos en la región del Soconusco, Chiapas se ha convertido en una región de expulsión

demográfica: una de cada tres familias de esta entidad depende económicamente de las remesas enviadas por los migrantes chiapanecos radicados en Estados Unidos, y al menos 79 % de quienes deciden emigrar a ese país, no regresa. De acuerdo con estudios elaborados por el Consejo Estatal de Población<sup>350</sup>, durante los últimos años, Chiapas desplazó al estado de Zacatecas como la entidad de origen con más migrantes indocumentados que cruzan la frontera norte.

Por otra parte, los indocumentados centroamericanos transmigrantes en Chiapas sufren incesantes extorsiones y violencia, tanto por parte de los cuerpos policíacos y de migración mexicanos, como de grupos criminales llamados maras, grupos de jóvenes centroamericanos y mexicanos que han formado pandillas que roban, violan y asesinan a los migrantes provenientes de países centroamericanos. Las maras son un subproducto de las guerras en Centroamérica<sup>351</sup> y de la falta de políticas gubernamentales para dar opciones económicas a los jóvenes.

La conducta delictiva de las maras ha sido aprovechada y refuncionalizada como instrumento disuasivo de la migración, así como para el tráfico de personas, armas y estupefacientes. Su crecimiento fue propiciado por la impunidad y permisividad de las autoridades policíacas y migratorias. No obstante, el flujo estacional de jornaleros migratorios guatemaltecos sigue llegando a Chiapas. Aproximadamente la mitad de ellos son documentados, mientras que la otra mitad sufre de condiciones laborales injustas y riesgosas para su salud.<sup>352</sup>

Cálculos conservadores indican que anualmente entre 80 y 150 mil trabajadores temporeros guatemaltecos cruzan a México para trabajar en cultivos de banano, café, soya, caña de azúcar y diversos frutales en el estado fronterizo de Chiapas. Otros 15 mil se desplazan a otros estados mexicanos colindantes como Tabasco, Quintana Roo, Campeche y Yucatán.<sup>353</sup>

Desde los primeros años posteriores a la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, el gobierno mexicano favoreció injustificadamente la importación libre de arancel de productos considerados sensibles en el tratado (granos básicos como el maíz), provocando la competencia desleal con la producción nacional. La liberalización total de la importación del maíz y frijol acordada para el año 2008 por este Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá, sin duda profundizará esta crisis y expulsará a un mayor número de campesinos de la región.

#### **4. Desplazamiento forzado, ruptura del tejido social y su impacto en el disfrute de de los desc**

Los conflictos intra e intercomunitarios son propiciados por el uso discriminatorio y clientelar de los programas sociales del gobierno, pues potencian la intolerancia política y religiosa, las que se han exacerbado –y fomentado- como consecuencia del conflicto armado iniciado en 1994. La ruptura del tejido social constituye un obstáculo para el pleno ejercicio de los DESC en Chiapas.

---

<sup>350</sup> *La Jornada*, periódico de circulación nacional, 24 de diciembre de 2005.

<sup>351</sup> Grupo México Guatemala sobre Migración y Desarrollo. Documento interno, Mimeo., 2004.

<sup>352</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Los derechos de los trabajadores migratorios y sus familias. Trabajo de la Relatoría Especial de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias*.

<sup>353</sup> Relatoría Especial de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la CIDH y Jurisprudencia del Sistema Interamericano, 2005 MENAMIG, 2001

Rodolfo, Martha Vicente Castro y Claudio González Cartes.1996. *Migrantes Centroamericanos en México. Un Análisis Global*. Facultad de Ciencias Sociales/Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, pp., 27-41.

La división interna de las comunidades ha sido la expresión más tangible de la polarización y ha favorecido un grave fenómeno de fragmentación y atomización demográfica. A este proceso han contribuido el crecimiento poblacional, la presión por la tierra cultivable y el desmantelamiento de la economía campesina. Las poco más de 16,000 localidades que existían en 1990 aumentaron a 19, 453 en el censo del 2000<sup>354</sup>. En la actualidad, se calcula que existen más de 22,000 localidades.

La creación de nuevos asentamientos implica, casi invariablemente, la llegada de familias a sitios más alejados y de difícil acceso. La cantidad de asentamientos, su enorme dispersión y dificultad de acceso constituyen obstáculos para la dotación de servicios básicos de agua entubada, energía eléctrica, caminos, escuelas y clínicas, entre otros. En algunas regiones este crecimiento ha sido exponencial, ya que se han podido observar casos en que comunidades que surgen de divisiones, vuelven a subdividirse.

Las expulsiones por motivos religiosos y políticos han sido una de las expresiones más violentas de la intolerancia. Con frecuencia, están precedidas de otras agresiones, que incluso han llegado al asesinato, a la violación y a la quema de viviendas. El conflicto armado iniciado en 1994 agravó los niveles de intolerancia política y religiosa en la entidad: en diferentes momentos hubo desplazados que salieron –y siguen- fuera de sus localidades viviendo en campamentos en los que tienen que depender de la ayuda externa para su sobrevivencia, además de vivir bajo una noción de transitoriedad que les impide bienestar mental y el ejercicio de sus derechos culturales. En diferentes momentos, el total de desplazados en Chiapas ha alcanzado la cifra de 30,000 personas. Actualmente hay alrededor de 6,000 desplazados.

No obstante, la situación de deterioro de los DESC más frecuente se presenta en comunidades que, sin desplazamientos importantes, se encuentran divididas por razones políticas, religiosas o ambas. Estas comunidades se caracterizan, entre otras cosas, por el hecho de tener más de un grupo de autoridades y por existir entre éstas una tensión social no exenta de manifestaciones violentas. Para ilustrar la mayor vulneración de los DESC en comunidades divididas, basta referirse al diagnóstico de salud diferenciado entre las comunidades que se encuentran divididas y las que no, elaborado por la Defensoría del Derecho a la Salud y El Colegio de la Frontera Sur, en colaboración con Physicians for Human Rights en tres regiones de Chiapas afectadas por el conflicto (Selva, Altos y Norte), el cuál demuestra a través de diferencias estadísticamente significativas que las condiciones de salud de las comunidades que se encontraban divididas eran comparativamente peores.<sup>355</sup>

Los indicadores de mortalidad general, mortalidad infantil, nutrición en menores de cinco años, tuberculosis pulmonar, lesiones y morbilidad, mostraron las mismas diferencias. Una tasa de desnutrición crónica (bajo peso para la talla) en menores de cinco años del 54.7%. En las comunidades divididas, la tasa encontrada fue del 58.6%. Se encontró una tasa de mortalidad materna de 60.7 por 10,000 nacidos vivos. Las muertes de 8 muertes encontradas fueron localizadas en comunidades divididas. Los esquemas completos de vacunación en los niños en las comunidades divididas también fueron los que tuvieron más baja cobertura.<sup>356</sup>

---

<sup>354</sup> INEGI, Censos Generales de Población y Vivienda de 1990 y 2000.

<sup>355</sup> Sánchez, Héctor Javier; Arana, Marcos; Yamin, Alicia; y Ford, Douglas, *Excluded People, Eroded Communities: Health, Conflict and Citizenship in Chiapas, Mexico*. Physicians for Human Rights-Ecosur-CCESC, 2006 (en prensa). Se trata de un estudio de salud con enfoque de derechos humanos llevado a cabo en tres regiones de Chiapas afectadas por el conflicto armado (Altos, Selva y Norte) en 2,997 hogares de 46 localidades.

<sup>356</sup> Ibid.

En este estudio todos los indicadores fueron contrastados con comunidades no divididas, con servicios públicos o en resistencia civil. Es importante hacer notar que no hubo diferencias significativas entre comunidades no divididas que recibían servicios públicos gubernamentales y las no divididas que por razones políticas rechazan los subsidios gubernamentales. Las principales conclusiones que se derivan de este estudio apuntan a que en Chiapas la capacidad de respuesta organizada y la cohesión de las comunidades son más significativas para determinar las condiciones de salud de sus habitantes que la presencia de servicios de salud. Por ejemplo, cuando hay una emergencia gineco-obstétrica en una comunidad dividida no existen ya los lazos de apoyo recíproco que favorecen la llegada rápida a un hospital. Se encontraron diez intentos de suicidio, de los cuales ocho terminaron en muerte, los cuales se concentraron en las comunidades divididas de la región Norte. Este hallazgo da cuenta de las graves tensiones y problemas emocionales que ha traído consigo la ruptura del tejido social como consecuencia del conflicto.

La salud no es el único problema acentuado por las divisiones comunitarias. Durante los años 2003 y 2004 se conocieron múltiples denuncias en los Altos de Chiapas de comunidades en las que no se permitía que los niños de un grupo político o religioso asistieran a la escuela<sup>357</sup>.

Las comunidades indígenas se habían caracterizado tradicionalmente por su cohesión. Esta era especialmente notoria en las localidades de la selva, que habían desarrollado fuertes estructuras organizativas que les permitieron responder colectivamente a los problemas de salud y a muchas otras necesidades comunes.

El panorama que se vive actualmente en muchas regiones es el de comunidades sin fuerza y con una capacidad de gestión empobrecida. Ante necesidades fundamentales y derechos como el acceso al agua o a la salud, no hay capacidad de convocatoria ni de participación. Aunada a las tensiones políticas y religiosas, la migración de los jóvenes hacia el norte también disminuye la capacidad de respuesta colectiva.

## **5. Interferencia de las fuerzas armadas en los programas de desarrollo**

La interferencia de las fuerzas armadas en los programas sociales fue uno de los factores que mayor incidencia tuvieron sobre el proceso de polarización social que ha dividido a cientos de comunidades indígenas que ahora sufren las consecuencias materiales y emocionales de la ruptura del tejido social.

La interferencia de las fuerzas armadas y la aplicación condicional y clientelar de los programas sociales fue el signo distintivo de la política gubernamental estatal y federal durante el periodo de 1995 a 1999. Durante el gobierno de Pablo Salazar Mendiguchía ha persistido, aunque de manera más sutil, el apoyo selectivo a las organizaciones y “bloques regionales” que le son políticamente afines, en detrimento de los otros grupos.

Sin embargo, es importante subrayar dos factores que incidieron positivamente para disminuir la política de exclusión de la cual fue parte la interferencia militar. Estos factores fueron:

- Las recomendaciones del Comité de DESC de la ONU en 1999 respecto a terminar la interferencia de las fuerzas armadas en los programas sociales y a

---

<sup>357</sup> Diario Milenio, 27 de noviembre de 2005. El Universal, 18 de marzo de 2005.

regular y supervisar su función (incluyendo a los paramilitares). Estas recomendaciones fueron ampliamente difundidas por organizaciones de la sociedad civil y fueron el eje central de acciones de observación ciudadana.<sup>358</sup> Las observaciones y recomendaciones del Comité fueron convertidas en instrumentos para la vigilancia social, cuyos resultados fueron dados a conocer de manera amplia por la prensa nacional.

- El hecho de que los gobiernos estatal y federal coincidieran en llevar a cabo algunas acciones que incidieron positivamente en la reducción de la interferencia militar en los programas sociales. Uno de los rasgos sobresalientes fue el desmantelamiento del Programa de Desarrollo de la Región de Las Cañadas, el cual fue suspendido por el gobierno de Chiapas por su carácter contrainsurgente y discriminatorio.

Sin embargo, durante varios años han perdurado los efectos de la interferencia militar por medio del Programa de Labor Social del Ejército y la ocupación militar del Hospital de Guadalupe Tepeyac. A pesar de los rasgos positivos arriba señalados, la desconfianza en los servicios públicos persiste.

Las divisiones intracomunitarias fueron en gran medida acentuadas por el carácter discriminatorio y excluyente que prevaleció por varios años con la participación de las fuerzas armadas. Efecto similar tuvieron los bloqueos y retenes que el ejército mantuvo en las regiones indígenas durante varios años.

## **6. Militarización**

En el territorio de mayor presencia indígena en el estado de Chiapas, que coincide con la denominada “zona de conflicto” existen 84 instalaciones militares, de acuerdo con datos actualizados a septiembre de 2005. Este número supera en mucho lo aceptable para una normalidad democrática. Existe una contradicción entre la política militar en Chiapas y las razones fundadas en la ley para justificar su presencia. Cabe mencionar que en ningún momento del conflicto se ha decretado un estado de excepción, y la simple ocupación de tierras indígenas por parte del Ejército mexicano y la Marina mexicana contraviene lo dispuesto en la Constitución y en las disposiciones del Convenio 169 de la OIT.

La falta de voluntad para el diálogo por parte del gobierno mexicano para atender los acuerdos suscritos entre éste y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), los llamados “Acuerdos de San Andrés” de 1996, hacen que la aplicación de políticas y programas públicos resulte necesariamente en una atención sesgada a la población y en una fuente permanente de tensiones, confrontaciones y, en no pocos casos, de violencia.

No obstante que el gobierno mexicano niega su existencia, los grupos paramilitares que todavía operan en algunas zonas de Chiapas, siguen tendiendo el control político de los municipios, a través de los cuales se distribuyen cuantiosos recursos destinados a programas de desarrollo e infraestructura. Se ha documentado la forma en la que estos recursos han sido canalizados de manera prioritaria a los simpatizantes de los grupos paramilitares. Incluso, existen evidencias de que algunos de estos recursos se

---

<sup>358</sup> 2ª Misión Civil Nacional e Internacional de Observación para la Paz, Informe por la Paz en Chiapas. 18 a 23 de mayo y 16 al 25 de agosto de 2000.

han desviado para mantener a los propios grupos paramilitares. Estos hechos han sido ampliamente documentados en el juicio por peculado y ejercicio indebido de funciones públicas en contra de Carlos Torres López (proceso penal 378/2002), presidente municipal de Tila (1999-2001) y miembro del grupo paramilitar Paz y Justicia.

La falta de un acuerdo entre el gobierno federal y el EZLN sigue siendo una fuente importante de tensión social y un impedimento para la instrumentación de una política social sin exclusiones. El gobierno federal insiste en que ha cumplido con las tres demandas establecidas por el EZLN para reanudar el proceso de paz: la liberación de presos, la aprobación de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos y Cultura Indígenas propuesta por la Comisión de Concordia y Pacificación<sup>359</sup> -COCOPA-, y el desmantelamiento de puestos militares en varios puntos del estado. En realidad, esta última condición fue la única cumplida puntualmente durante las primeras semanas de la presente administración. Todavía existen varios presos zapatistas en Tabasco y otras cárceles del país<sup>360</sup>, y el punto de mayor confrontación con el gobierno se debe a que la ley indígena aprobada en 2001 contraviene la propuesta original de la COCOPA que había sido ya aceptada e impulsada por el EZLN y que contaba con el respaldo del Congreso Nacional Indígena. Una de las principales diferencias es que la ley aprobada limita la autonomía indígena al no considerar a los Pueblos Indígenas como "sujetos de derecho público", sino como "sujetos de interés público" para la aplicación prioritaria de programas de atención.<sup>361</sup>

Al no haberse aprobado el proyecto de ley propuesto por la COCOPA se incumplió con un compromiso de Estado firmado y establecido en los Acuerdos de San Andrés. Al enviar al Congreso una iniciativa de ley distinta, el Ejecutivo Federal, junto con el Poder Legislativo que la aprobó, cerraron las puertas al diálogo. Así, el Estado mexicano permitió la perpetuación del conflicto armado en Chiapas.

En este contexto, el Comisionado Federal para la Paz no realiza ninguna acción efectiva para la reanudación de un proceso de diálogo o distensión. Desde su designación no ha podido establecer comunicación alguna con el EZLN y se ha limitado a hacer intentos por menoscabar la posición de resistencia civil de grupos aislados ofreciendo beneficios de los programas sociales. Diversos medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos han señalado que su papel ha ido más en la lógica de la contrainsurgencia que en el de la auténtica búsqueda de soluciones pacíficas y negociadas al conflicto.

En este sentido va lo señalado por algunos diputados del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en junio del 2004: ante la falta de resultados para el diálogo con el EZLN se pretende "premiar" a quienes no simpatizan con el movimiento.<sup>362</sup> Igualmente miembros de la COCOPA, como Bernardino Ramos, han comentado que "es penoso y preocupante que ahora el comisionado para la paz tenga como papel la entrega de láminas para la construcción de viviendas, reuniones con grupos anti-zapatistas y de corte violento como Paz y Justicia."<sup>363</sup> El motivo de esta denuncia está relacionado con el hecho de que el 1º de junio de ese mismo año, el comisionado ingresó en la comunidad La Realidad (uno de los centros políticos de los zapatistas) para entregar dinero y apoyos a familias priístas (es decir, vinculadas al Partido Revolucionario

---

<sup>359</sup> La COCOPA es una instancia creada a través de la *Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas* del 9 de marzo de 1995. De acuerdo con el artículo 8 de esta ley, la COCOPA está "integrada por los miembros de las Comisión Legislativa del Congreso de la Unión para el Diálogo y la Conciliación para el Estado de Chiapas, así como por un representante del Poder Ejecutivo y otro del Poder Legislativo del Estado de Chiapas".

<sup>360</sup> *La Jornada*, enero 27 de 2006.

<sup>361</sup> Un análisis más detallado de la Ley indígena se encuentra en el apartado sobre el artículo 1 - derecho a la libre determinación.

<sup>362</sup> *La Jornada*, 7 de junio de 2004.

<sup>363</sup> Citado en *Ibidem*.

Institucional: PRI) de ésta y otras comunidades vecinas. A puerta cerrada, el encargado gubernamental realizó reuniones con familias priístas para gestionar ayuda de las autoridades federales. Eventos como éste forman parte de una estrategia que el Comisionado ha repetido en diferentes puntos de la zona de conflicto.<sup>364</sup>

## 7. Recomendaciones

Con base en lo anteriormente expuesto solicitamos al Comité de DESC de la ONU recomendar al Estado mexicano:

1. Que asegure que los programas sociales que se llevan a cabo en las comunidades rurales y, en especial las indígenas, fortalezcan la universalidad de derechos y los mecanismos de participación comunitaria.
2. Que se garantice que los programas y recursos públicos no sean utilizados con fines político-partidarios, sobre todo en coyunturas electorales, evitando el condicionamiento de la prestación de servicios públicos y el acceso a programas, entre otros.
3. Que los programas sociales dirigidos a mejorar las condiciones de la población indígena se orienten al fortalecimiento y desarrollo de las capacidades locales y eviten la dependencia.
4. Que los programas de desarrollo social incluyan mecanismos de participación de la población en el diseño, monitoreo y evaluación de su aplicación, así como criterios de pertinencia cultural y estacional.
5. Que se incrementen los apoyos para el desarrollo de programas integrales de impacto positivo comprobado, permitiendo una gradual mejoría de las capacidades locales y la infraestructura comunitaria.
6. Que se asegure que el Estado mexicano respete el derecho de los ejidos y bienes comunales a decidir si se inscriben o no en el PROCEDE y PROCECOM y que no establezca condicionamiento alguno para continuar recibiendo los beneficios de los servicios y programas públicos.
7. Que sea respetado el derecho a consulta de las comunidades indígenas establecido y aceptado por el gobierno de México al ratificar el Convenio 169 de la OIT.
8. Que los programas sociales promuevan y apoyen activamente la inclusión, la tolerancia y que sean diseñados y ejecutados en consulta con todos los integrantes de las comunidades, sin distinción de filiación política o religiosa. Una política social que coadyuve a la reconstrucción del tejido social es la mejor contribución para crear mejores oportunidades para el goce de los DESC.
9. Que las divisiones comunitarias sean consideradas como un factor de riesgo y que los programas sociales eviten una mayor polarización, promoviendo activamente la no condicionalidad, la no discriminación y la tolerancia como condiciones para su ejecución, sobre todo en regiones de alta conflictividad social.

---

<sup>364</sup> *La Jornada*, 2 de julio de 2004.

10. Que se investiguen y castiguen los casos de violación a los derechos humanos producidos por intolerancia política y religiosa y que se lleven a cabo campañas intensivas de educación sobre la tolerancia, el respeto a las diferencias y la resolución pacífica de conflictos.

Finalmente, solicitamos al Comité de DESC que continúe observando, particularmente en las regiones de conflicto, el carácter civil de quienes implementan la política social.

## **APARTADO ESPECIAL SOBRE PRESUPUESTO <sup>365</sup>** **(Obligación del Estado de destinar hasta el máximo de recursos disponibles)**

### **1. El Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria**

Las *recomendaciones* que a continuación se presentan son resultado de un esfuerzo muy amplio conocido como el *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria*<sup>366</sup>, el cual refleja la voluntad de un amplio grupo de organizaciones para medir, analizar y fortalecer la transparencia presupuestaria en Latinoamérica.

En 2001 ocho organizaciones en cinco países de la región (Argentina, Brasil, Chile, México y Perú) desarrollaron la primera edición del Índice de Transparencia Presupuestaria en América Latina (ITP). El objetivo general del proyecto fue contar con información que permitiera evaluar qué tan transparentes eran las prácticas presupuestarias en los países involucrados en el estudio.

Para lograr este objetivo se diseñó un estudio integrado por dos partes:

- 1) Una encuesta de percepciones que fue contestada por un grupo de expertos de los países que formaban parte del esfuerzo.
- 2) Se desarrolló una guía de análisis del marco legal que regula el proceso presupuestario y que fue contestada por un experto en materia legal y gasto público.

En 2003 se replicó este instrumento de medición y evaluación, incluyendo en esta segunda versión a diez países en total. Esta ampliación permitió enriquecer el esfuerzo al sumar nuevas experiencias y aumentar las posibilidades de comparación entre los países. Además, en esta nueva edición se buscó mejorar la metodología utilizada en el estudio. Para ello, se logró que los resultados obtenidos a través del cuestionario de percepciones, pudieran ser explicados a partir, no sólo del marco legal que regía las finanzas públicas, sino también de las prácticas presupuestarias.

Finalmente, 2005 constituye el año de la tercera edición del ITP. En esta ocasión, participan organizaciones no gubernamentales, universidades y centros de investigación de ocho países latinoamericanos. Todas las ediciones han sido coordinadas por FUNDAR Centro de Análisis e Investigación, con sede en la Ciudad de México<sup>367</sup>.

### **2. Análisis para el Caso Mexicano**

La recomendación más importante en esta coyuntura abarca todos los aspectos del proceso presupuestario y las condiciones de transparencia presupuestaria en el país, y no sólo las que afectan a las variables peor evaluadas. Es necesario reformar integralmente el marco legal del proceso presupuestario. De hecho, lo más probable es que en los próximos dos años se aprueben reformas importantes al marco legal, toda vez que se han discutido y dictaminado ya una amplia variedad de iniciativas, y hay un dictamen pendiente de reforma integral en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Debido a que estas reformas seguirán discutiéndose en el corto plazo,

---

<sup>365</sup> Este apartado especial sobre el presupuesto público federal ha sido elaborado por FUNDAR Centro de Análisis e Investigación como parte del proyecto del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. [www.fundar.org.mx](http://www.fundar.org.mx)

<sup>366</sup> <http://www.fundar.org.mx/indice2005/index.html>

<sup>367</sup> [www.fundar.org.mx](http://www.fundar.org.mx)

las recomendaciones generales son: incorporar a estas reformas los mecanismos necesarios para garantizar la participación ciudadana; fomentar más claramente la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos; fortalecer la capacidad de sanción del órgano de auditoría; crear las bases de un marco presupuestario de mediano plazo y fomentar la evaluación integral del gasto público \_no sólo su fiscalización promoviendo acciones de evaluación del desempeño de la función pública y un análisis del impacto de las políticas públicas, tanto a nivel federal como en los gobiernos locales, que cada vez erogan una mayor proporción de los recursos.

Las áreas mejor evaluadas para México son:

- Información sobre criterios macroeconómicos
- Atribuciones y participación del legislativo
- Calidad de la información y estadísticas en general

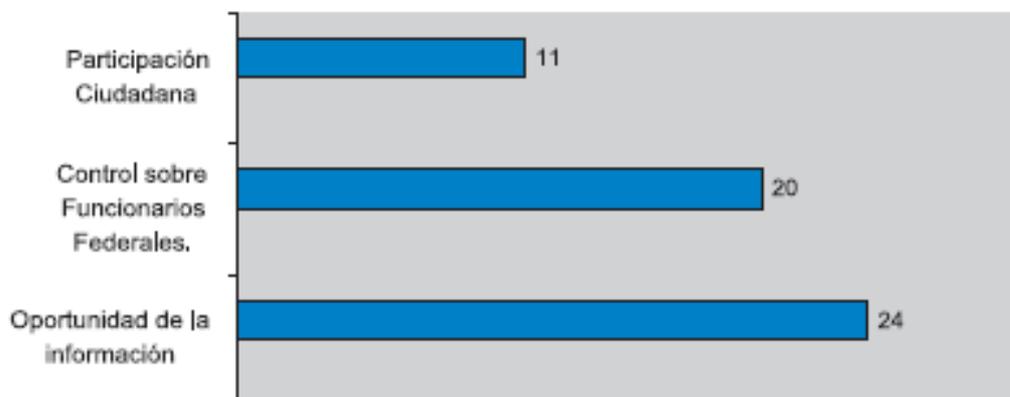
**México: Áreas mejor evaluadas**  
(porcentaje de respuestas positivas)



Las áreas críticas para este país son las siguientes:

- Participación ciudadana
- Control sobre funcionarios federales
- Oportunidad de la información

**México: Áreas críticas**  
(porcentaje de respuestas positivas)



### 3. Recomendaciones

#### 3.1 Garantizar la participación ciudadana amplia en el proceso

Es necesario incorporar a la ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas no sólo en la planeación, diseño y programación de las políticas públicas, sino también en la discusión legislativa y en la evaluación del impacto que tiene el gasto público. Esta noción amplia de participación requiere diversos mecanismos en tres frentes:

- En primer lugar, deben contemplarse mecanismos de participación y discusión que involucren a la sociedad directamente con las dependencias encargadas de la planeación sectorial y el diseño de políticas públicas. Algunas dependencias, como la Secretaría de Salud y la de Desarrollo Social, ya contemplan algunos mecanismos de participación, pero es necesario ampliarlos y formalizarlos como parte integral del proceso de presupuestación.
- En segundo lugar, debe abrirse el Congreso. Es necesario prever mecanismos para vincular el esfuerzo de las organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas y de educación en la discusión y aprobación del presupuesto. Esto es particularmente importante si se reforma la ley para garantizar una participación más efectiva y especializada de los legisladores en el presupuesto. Los mecanismos deben ser de dos tipos. Por una parte, prever en la ley la obligación de hacer públicas e informar oportunamente el lugar y agenda de las sesiones en las que se discute el presupuesto, particularmente las sesiones en que las dependencias del Ejecutivo rindan cuentas e información a los legisladores. En segundo lugar, prever e institucionalizar instancias específicas de participación en las cuales los legisladores otorguen audiencia a las organizaciones y ciudadanos interesados en promover asuntos de interés público relacionados con el presupuesto.
- En tercer lugar, debe involucrarse a la sociedad civil e instituciones académicas en la evaluación del gasto. Si bien es cierto que la participación de la sociedad en la fiscalización es necesariamente limitada, la sociedad tiene un papel importante que desempeñar en el control del gasto por dos vías: fiscalizando directamente y llevando a la luz pública el uso de los recursos públicos, en el margen de sus capacidades, para las áreas de su interés. En este sentido destacan los esfuerzos que se han venido realizando al amparo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, particularmente, el desempeño de las organizaciones en casos como los recursos asignados a PROVIDA y los recursos del rescate bancario<sup>368</sup>. Además, debe promoverse la participación de estas organizaciones en la evaluación del impacto del gasto en la sociedad y en el diseño de nuevos y mejores mecanismos para medir la eficacia y eficiencia del gasto.

---

<sup>368</sup> Con base en las previsiones de la Ley de Acceso a la Información, diversas organizaciones han iniciado por su propia cuenta una revisión detallada de las instancias de gasto que encuentran cuestionables o especiosas. Fundar participó con otras cinco organizaciones en la revisión del desvío y malversación de fondos para la salud (30 millones de pesos) a cargo de PROVIDA en 2003. Ver informe institucional de Fundar, 2004, para un resumen del caso, en [http://www.fundar.org.mx/quienessomos/informes\\_anuales/PDF/INFORME%20INSTITUCIONAL%202004.pdf](http://www.fundar.org.mx/quienessomos/informes_anuales/PDF/INFORME%20INSTITUCIONAL%202004.pdf). Sitio visitado por última vez el 13 de Octubre de 2004. El tema de la participación ciudadana en la fiscalización y análisis de las acciones del rescate bancario, por su parte, se discutió ampliamente en la Segunda Semana de Transparencia, convocada por el Instituto de Acceso a la Información. Ver versión estenográfica de la discusión en [http://www.ifai.org.mx/eventos/2005/transparencia/Mesa1\\_270605.pdf](http://www.ifai.org.mx/eventos/2005/transparencia/Mesa1_270605.pdf). Sitio visitado por última vez el 13 de Octubre de 2004.

### **3.2 Rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos y fortalecimiento de la capacidad de sanción del órgano de auditoría.**

Una de las grandes fallas del sistema presupuestario en México ha sido la incapacidad de las instituciones para aplicar la ley cuando se cometen irregularidades. Hace sólo unas semanas, el Auditor Superior de la Federación señalaba la incapacidad que tiene la propia Auditoría Superior para sancionar las faltas cometidas por los funcionarios públicos<sup>369</sup>. Es decir, las regularidades se encuentran y se documentan y, posteriormente, las dependencias encargadas de sancionar no aplican las multas, ni inhabilitan a los funcionarios responsables de las irregularidades. Para promover una rendición de cuentas eficaz, por contraste, es necesario reformar el marco legal a fin de restar la autoridad de Sanción a las Secretarías de Hacienda (que multa) y de la Función Pública (que inhabilita), y facultar a la Auditoría Superior de Hacienda para hacerlo. De lo contrario, seguiremos teniendo un marco legal en el cual el poder Ejecutivo es el último y único responsable de sancionar al Poder Ejecutivo en casos de corrupción e irregularidades administrativas. Si no se desea transferir la autoridad a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), podría pensarse en crear una fiscalía especial a cargo del poder judicial para casos de corrupción, o bien establecer nuevas y elevadas sanciones a los funcionarios que, faltando a su responsabilidad, castiguen las irregularidades cometidas. En cualquier caso, lo que sí es indispensable es que estas reformas establezcan y delimiten claramente las funciones en la ley, y establezcan claramente los mecanismos de sanción, a fin de evitar retrasos e intervención por parte del Poder Judicial ante la falta de claridad. Se requiere, en otras palabras, de una reforma al marco legal clara y debidamente fundamentada, que prevea un órgano de sanción, preferentemente externo al Ejecutivo, con capacidades efectivas de sanción e instancias judiciales de apelación.

Por otra parte, es necesario adelantar soluciones a los problemas por venir y promover mecanismos para sancionar a los funcionarios en las entidades federativas desde la ASF o en coordinación con la ASF. Aunque este no ha sido un problema, porque apenas empiezan a realizarse acciones de fiscalización de los Estados con base en convenios individuales, sería deseable establecer claramente en la ley los mecanismos de sanción y el papel de la ASF y de las instancias de sanción locales, según sea el caso.

### **3.3. Crear un marco presupuestario de mediano plazo**

- Una de las variables peor evaluadas es la oportunidad de la información. Esto es curioso, porque en los hechos la información se presenta con oportunidad similar o comparable a la de otros países en los cuales hay una evaluación más positiva, y se cumplen los estándares internacionales de buenas prácticas. Sin embargo, esta aparente contradicción puede deberse al hecho de que, por lo general, se considera insuficiente la información y el tiempo disponible para incidir de manera informada y efectiva en el presupuesto; es decir, hay un sentimiento generalizado de incapacidad en materia presupuestaria. Aunado a esto, es un hecho que todo el proceso presupuestario se realiza en función del corto plazo, y no se incluye información, ni se discuten las políticas \_especialmente los cambios en las políticas públicas en el largo plazo. Por ello, es necesario establecer claramente en la ley, las previsiones y obligaciones

---

<sup>369</sup> Ver cobertura de la comparecencia ante comisiones del Auditor Superior, "Hacienda y SFP toleran la impunidad de funcionarios corruptos": ASF", en La Jornada, 29 de Septiembre de 2005, en <http://www.jornada.unam.mx/2005/09/29/003n1pol.php>, Sitio visitado por última vez el 13 de Octubre de 2004.

- El Ejecutivo esté obligado a presentar previsiones de ingreso y gasto para por lo menos tres años posteriores al año del presupuesto que se discute; y a distinguir claramente en el documento de presupuesto, el costo e impacto esperado de cualquier reforma de política pública, especialmente nuevos programas de gran envergadura, con información que también incorpore por lo menos tres años de previsiones.
- Los Legisladores estén obligados a realizar las previsiones de mediano plazo para las reformas que realicen al presupuesto cada año, e incorporen a las modificaciones de ingreso y gasto, un análisis del impacto presupuestario en el mediano plazo.

### 3.4 Fomentar la evaluación integral del gasto

El control del gasto público tiene dos vertientes: la fiscalización, que busca garantizar que el gasto se ejerza de manera eficiente y con apego a la legalidad, y la evaluación, que va necesariamente más allá de la fiscalización y evalúa el impacto del gasto en la sociedad, el desempeño de los distintos programas en los hechos y su eficacia para abatir los problemas o satisfacer las necesidades de conformidad con lo planeado. En México falta mucho por avanzar en materia de evaluación del gasto en dos sentidos: desde la perspectiva de control interno del gobierno, y desde la perspectiva de involucrar más activamente a los legisladores y a la sociedad. Estas labores son indispensables para garantizar que los recursos se ejerzan no sólo legal y eficientemente, sino eficazmente. Es decir, que con los escasos recursos disponibles se atiendan efectivamente las necesidades sociales y económicas del país.

- **Control interno.** Es necesario reformar el Sistema de Evaluación del Desempeño con dos objetivos: 1) que los indicadores y las metas de desempeño reflejen adecuadamente si el gobierno actúa al máximo de su capacidad y 2) que se incorporen indicadores que evalúen el impacto del gasto en la realidad social y económica que se busca afectar con las acciones de política pública. El sistema actual no sólo omite totalmente la consideración del impacto del gasto, tampoco evalúa realmente la eficacia de las dependencias que asignan los recursos. Además, hay una desconexión importante entre el objeto de la planeación (los programas) y la evaluación (las unidades responsables), que impide saber a ciencia cierta cuándo hay ineficacia de las dependencias o mal diseño de los programas y acciones.
- **Control externo.** A la par de las reformas para crear un sistema de evaluación del desempeño efectivo, con indicadores que realmente midan la eficacia y la efectividad del gasto, es necesario involucrar a los legisladores y a la sociedad en esta evaluación. Para ello, es necesario un marco presupuestario de mediano plazo, que permita hacer un seguimiento puntual de las políticas públicas en períodos prolongados, pero además:
  - a) Debe involucrarse a los legisladores en la evaluación de la política pública, a fin de que puedan ejercer cabalmente el papel de contrapeso del Ejecutivo. Es necesario establecer legalmente mecanismos que permitan a las Comisiones legislativas conocer a profundidad la información de evaluación del desempeño y opinar respecto de los cambios en los programas y la asignación de recursos. Con el sistema

actual, toda la responsabilidad recae en la comisión de presupuesto, que puede atender discrecionalmente las solicitudes de las comisiones, además de no contar con los recursos técnicos ni humanos para analizar toda la información del gasto público.

b) La sociedad debe incorporarse a la evaluación del gasto participando directamente con las dependencias y con los legisladores. Para garantizar que esta participación sea efectiva es necesario establecer los mecanismos legales previstos en el inciso A.

## DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES <sup>370</sup>

Durante las dos últimas décadas se han intensificado los flujos migratorios en toda la región latinoamericana, en particular en México. Si bien no podemos medir con exactitud estos movimientos migratorios debido a la falta de registros confiables y a su naturaleza mayoritariamente indocumentada, la tendencia ha sido observada mundialmente por las Naciones Unidas y los estudiosos del tema. En México, los flujos migratorios tienen múltiples facetas ya que se trata a la vez de un país de origen, de tránsito y de destino de flujos migratorios, y son diversas las implicaciones en materia de derechos humanos en general y de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) en particular.

### A. Migración de origen mexicana

#### 1. Flujos migratorios internos

Es importante mencionar una tendencia al éxodo rural (migración del campo hacia las ciudades medianas y grandes dentro del país) registrada desde décadas atrás y que se ha incrementado con la crisis del campo mexicano y la agudización de la pobreza, la desigualdad, el abandono y la falta de oportunidades en las zonas rurales. Según datos de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en el año 2000, 42.4 % de la población rural no contaban con un ingreso suficiente para cubrir las necesidades mínimas de alimentación (la llamada *pobreza alimentaria*)<sup>371</sup>. Desde que entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el campo ha perdido un millón 780 mil empleos; y según la propia SEDESOL, un promedio de 600 campesinos dejan su tierra cada día<sup>372</sup> y migran hacia las ciudades o el extranjero. La liberalización de la importación del maíz y frijol acordada en el marco del TLCAN y calendarizada para el 2008, sin duda profundizará esta crisis y expulsará a un mayor número de campesinos de sus lugares de origen.<sup>373</sup>

#### 2. La migración hacia Estados Unidos

El fenómeno de la migración de trabajadores mexicanos a territorio estadounidense se caracteriza por su gran magnitud y su tendencia a la alza. En el año 2000, según datos de la Oficina del Censo de los Estados Unidos<sup>374</sup>, de los 32.8 millones de "latinos" que residían en ese país, 66.1% de ellos era de origen mexicano (14.5% era originario de Centro y Sudamérica). En el año 2000, se estimaba que 8,277 millones de personas nacidas en México vivían en Estados Unidos, de los cuales más de la mitad eran residentes irregulares (4,808 millones)<sup>375</sup>. En el 2002, el Consejo Nacional de

---

<sup>370</sup> Capítulo elaborado por el Programa Diplomacia Ciudadana de DECA Equipo Pueblo con base en documentos propios e informes de Sin Fronteras y organizaciones civiles de Chiapas (grupo Pro DESCA)

<sup>371</sup> Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. "Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX". Agosto de 2002, pp.9 y 15.

<sup>372</sup> Norma Castañeda. "Pobreza y libre mercado en México". DECA Equipo Pueblo, A.C., mimeo, diciembre de 2003.

<sup>373</sup> Para más información al respecto ver el capítulo especial sobre Chiapas de este Informe Alternativo.

<sup>374</sup> Melissa Therrien, Roberto R. Ramirez, *The Hispanic Population in the United States*, March 2001, Current Population Reports, P20-535, U.S. Census Bureau, Washington DC.

<sup>375</sup> <http://www.migrationinformation.org/GlobalData/countrydata/data.cfm> INS Office of Policy and Planning, EE.UU.

Población (CONAPO) registraba 9.5 millones de personas en esta situación<sup>376</sup>. De acuerdo con datos del Pew Hispanic Center, en 1980, alrededor de 40 mil mexicanos migraban cada año a Estados Unidos; en 2004, dicha cifra se ha elevado a 485 mil al año<sup>377</sup>. Este fenómeno tiende a crecer en tanto que 4 de cada 10 mexicanos se manifiestan dispuestos a emigrar y 2 de cada 10 lo haría incluso de manera ilegal.<sup>378</sup>

Los factores que impulsan y configuran el patrón migratorio de mexicanos hacia Estados Unidos comprenden, además de un innegable fenómeno laboral: a) el crecimiento demográfico de la población mexicana en edad laboral, b) el envejecimiento de la población estadounidense, c) la incapacidad de México para garantizar trabajo digno y bien remunerado a importantes sectores de su población, d) la demanda de mano de obra en los sectores agrícola, industrial y de servicios en Estados Unidos, e) el diferencial salarial entre los dos países y la reducción de los salarios reales en México, e) la tradición migratoria conformada desde los siglos XIX y XX, f) la reunificación familiar y g) las redes sociales.<sup>379</sup>

Esos flujos migratorios juegan un papel clave tanto al nivel nacional como internacional. La migración de los trabajadores mexicanos en Estados Unidos constituye una importante válvula de seguridad que alivia la tensión social que se podría generar como consecuencia de la incapacidad de la economía nacional para crear los puestos de trabajo que su población requiere; por otro lado, a través del envío de remesas, contribuyen a aliviar la situación de numerosas familias en México, al tiempo que contribuyen a financiar los déficit de las cuentas externas<sup>380</sup>. Así aparecen como una respuesta “individual y familiar” a la incapacidad del gobierno mexicano a garantizar el derecho a un nivel de vida adecuado a sus ciudadanos. Para la economía norteamericana, los trabajadores de origen mexicano representan una aportación sustantiva en amplios sectores de actividad, al tiempo que contribuyen a elevar la capacidad competitiva de aquel país<sup>381</sup>.

### 3. Violaciones de Derechos Humanos

Como se ha subrayado en el marco de la Conferencia Regional sobre Migración, “los desplazamientos de población pueden ser producto de situaciones coyunturales (como los llamados ‘desastres naturales’), pero, en todo caso, sus raíces más profundas subyacen en los modelos de desarrollo, generalmente asimétricos, desiguales y excluyentes de amplios sectores de sus poblaciones”.<sup>382</sup> En México, la migración, ya sea interna o hacia el extranjero, está estrechamente vinculada con el fracaso del

---

<sup>376</sup> Sin fronteras IAP. “La situación de los derechos humanos de los trabajadores migratorios y sus familias en la región”, Documento preparado por Sin Fronteras IAP para ser presentado en Audiencia con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, marzo de 2004, párrafos 39 y 52.

<sup>377</sup> DECA Equipo Pueblo. “Diálogo social para una Política de Estado en Materia de Política Exterior – Derechos Humanos”, Mimeo, 9 de diciembre de 2005 en México.

<sup>378</sup> *Ibid.*

<sup>379</sup> Sin fronteras IAP. “La situación de los derechos humanos de los trabajadores migratorios y sus familias en la región”, Op. Cit., párrafo 52.

<sup>380</sup> Las remesas enviadas por los mexicanos en el extranjero a sus familiares equivalían en 2005 a 2,49 % del PIB (20 mil 35 millones de dólares); constituyen la segunda fuente de divisas internacionales después de las exportaciones petroleras que representaban 28 mil millones de dólares, y antes de las Inversiones Extranjeras Directas que alcanzaban, este mismo año, un total de 18 mil 244 millones de dólares. Tomado de: Saldaña, Ivette. “IED, la tercera fuente de divisas para México.” El Financiero, periódico de circulación nacional, lunes 20 de febrero de 2006, p16.

<sup>381</sup> DECA Equipo Pueblo. “Diálogo social para una Política de Estado en Materia de Política Exterior – Derechos Humanos”, Op.Cit.

<sup>382</sup> Castillo, Manuel Ángel, “La Conferencia Regional sobre Migración CRM): evolución y el contexto actual de seguridad, lucha contra el terrorismo y derechos humanos”, Texto redactado con base en las notas preparadas para el XXIV Curso Interamericano sobre Migraciones Internacionales, Mar del Plata, Argentina, marzo de 2002. Citado en Sin fronteras IAP. “La situación de los derechos humanos de los trabajadores migratorios y sus familias en la región”, Op.Cit., párrafo 21.

modelo neoliberal -en vigor desde hace más de dos décadas- en cumplir con la reactivación del crecimiento económico y la distribución de las riquezas nacionales, lo que ha resultado en la existencia y persistencia de niveles de pobreza alarmantes.

La mayoría de la población mexicana se ve privada de los medios de subsistencia mínimos para poder vivir una vida digna, lo que viene animando y justificando la decisión individual o familiar de migrar en pro de mejores condiciones de vida. Según datos de la SEDESOL, el 24.2% de la población total se encontraba en situación de *pobreza alimentaria* y el 53.7% en situación de *pobreza de patrimonio*, es decir sin el ingreso suficiente para cubrir sus necesidades de alimentación, educación, salud, vestido, calzado, vivienda y transporte público<sup>383</sup>.

Así, las causas de la migración se encuentran directamente vinculadas con un incumplimiento por parte del Estado mexicano de sus obligaciones contraídas en instrumentos internacionales como la *Convención Americana Sobre Derechos Humanos* (artículo 26), el *Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (Protocolo de San Salvador), y, el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. De estas obligaciones destacan las relativas al derecho a un nivel de vida adecuado, que se vincula a la mejora continua de las condiciones de existencia de todas las personas, y al derecho al trabajo, entendido como el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado y con las condiciones equitativas y satisfactorias que aseguren una remuneración adecuada que al menos garantice condiciones de existencia dignas para ellas y sus familias. Aún cuando el compromiso de los Estados en materia de DESCAs suele entenderse como una obligación a cumplir de acuerdo a sus posibilidades, es necesario reafirmar que tienen la obligación de adoptar las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos de que dispongan, a fin de lograr progresivamente la efectividad de estos derechos.<sup>384</sup> Las violaciones estriban, entonces, en la falta de adopción de esas medidas necesarias, atendiendo al gran número de personas que se ven obligadas a salir del país por no encontrar en él las posibilidades de satisfacer sus necesidades básicas.<sup>385</sup>

La dinámica migratoria que toma su origen en los cada vez mayores diferenciales de desarrollo económico y social, aunados a la falta de oportunidades de empleo bien remunerados y de alternativas para gozar de una vida digna, plantea enormes retos en materia económica y en materia de derechos humanos. En el marco del Sistema de Naciones Unidas, el país ha suscrito una amplia gama de resoluciones relativas a los vínculos entre migración internacional y desarrollo y, de manera más específica, entre los derechos humanos de los trabajadores migrantes y el comercio.<sup>386</sup> Sin embargo, y si bien en algunos casos el lenguaje de derechos humanos aparece en los discursos gubernamentales sobre migración y migrantes, este enfoque aún no ha permeado la formulación de políticas públicas.

En México las autoridades han dado poca atención al fenómeno de la migración como un reflejo de la inequidad derivada de los sistemas liberales de mercado y la falta de desarrollo humano, al contrario, su respuesta es de corte policiaco y de políticas migratorias de corte restrictivo. El tema de la migración se ha relacionado con problemas de seguridad como el tráfico de armas, la delincuencia común en las zonas

---

<sup>383</sup> Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. "Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX". Op. Cit. pp.9 y 15.

<sup>384</sup> Artículo 1 del Protocolo de San Salvador y 2 del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>385</sup> Sin fronteras IAP. "La situación de los derechos humanos de los trabajadores migratorios y sus familias en la región", Op.Cit, párrafos 62 a 65.

<sup>386</sup> Op. Cit., párrafo 53.

de alta concentración de migrantes, la existencia de pandillas o maras, el crimen organizado en especial el narcotráfico, el tráfico de influencias –carteles, organizaciones de lavado de dinero-, criminalidad, violencia y corrupción inducida en funcionarios públicos e impunidad y tráfico de migrantes y de otras personas; es decir, se le tiende a ligar con diferentes formas de delito, sin una clara delimitación entre ellos. Este enfoque es el que continúa predominando en las políticas migratorias que se han orientado de manera creciente al control y la contención y han privilegiado la utilización de respuestas de corte policiaco-militar.<sup>387</sup>

Las autoridades de Estados Unidos, en coordinación con el gobierno mexicano, han respondido al crecimiento de flujos migratorios hacia su territorio por la adopción de medidas de control fronterizo (reforzamiento presupuestal y administrativo a las medidas de fuerza como la mayor vigilancia de la patrulla fronteriza, muros y alambradas, balas de goma y, hoy en día, la tolerancia a los *minuteman*)<sup>388</sup>. Esa política de contención, así como los programas de fortificación y militarización de la frontera no han reducido la inmigración indocumentada de mexicanos; y por lo contrario, han causado: a) el aumento de los riesgos de los migrantes, muertes y accidentes en la frontera en aproximadamente 25% por año: casi 5,000 muertes para el año 2000 en la frontera norte.<sup>389</sup>, b) el crecimiento y fortalecimiento de las redes de tráfico de personas<sup>390</sup>, c) más violencia en la zona fronteriza, d) la conversión de un flujo migratorio circular en uno más permanente, e) el aumento de los abusos laborales<sup>391</sup>. La política migratoria de Estados Unidos es incongruente con la realidad, criminaliza y estigmatiza a los migrantes y sus familiares además de ser una fuente generadora de graves violaciones a sus derechos humanos.

Todo ello plantea desafíos enormes en la protección y defensa de los derechos humanos de los migrantes: no sólo en los aspectos más visibles y dramáticos como el cruel comercio de los “polleros” y el incremento de migrantes muertos en el intento por internarse a Estados Unidos por rutas cada vez más peligrosas; también en términos de la vulnerabilidad<sup>392</sup> de los migrantes para hacer valer sus derechos. Al respecto no se pueden perder de vista los fallos de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos en el sentido de avalar la limitación de derechos humanos y laborales en aras de la seguridad nacional o en virtud de su situación migratoria irregular o “ilegal”.

El caso de los condenados a muerte sin asistencia consular ilustra con nitidez esta vulnerabilidad. Ante dicha problemática, el gobierno mexicano solicitó una Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, instancia que resolvió que “nadie puede ser discriminado en sus derechos fundamentales por motivo de su estatus migratorio”. Por supuesto, esta Opinión carece de carácter vinculante. Sin embargo, tiene fuerza moral y política, reforzada por la claridad con que define los

---

<sup>387</sup> Op. Cit., párrafo 24.

<sup>388</sup> DECA Equipo Pueblo. “Dialogo social para una Política de Estado en Materia de Política Exterior – Derechos Humanos”, Op.Cit.

<sup>389</sup> En contraste es importante notar la falta de datos y preocupación por la documentación y registro de los accidentes y muertes de los migrantes en tránsito por México, especialmente en el sur del país. Esa falta de preocupación y registro revela una actitud discriminatoria, tanto por parte de las autoridades mexicanas como de los países de origen de los migrantes centroamericanos, en términos del “valor” asignado a la vida e integridad de estos.

<sup>390</sup> A principios de los noventa, sólo 15% de los indocumentados solicitaba los servicios de los polleros; ahora lo hace el 41%; por su parte, las tarifas también se han elevado de 143 dólares a principios de los noventa, a 490 en 1995 y a casi 2,500 en la actualidad. DECA Equipo Pueblo. “Dialogo social para una Política de Estado en Materia de Política Exterior – Derechos Humanos”, Op.Cit.

<sup>391</sup> Sin fronteras IAP. “La situación de los derechos humanos de los trabajadores migratorios y sus familias en la región”, Op.Cit., párrafo 53.

<sup>392</sup> La vulnerabilidad de los migrantes procede, en primera instancia, de su estatus indocumentado, aunque no se deben perder de vista las dificultades para acceder a un estatus legal: por ejemplo, los migrantes de origen mexicano tiene derecho por ley al 7% de las visas que otorga el gobierno norteamericano, sin embargo, concentran el 60% de las solicitudes. Se requiere un promedio de 13 años para conseguir la legalización plena

derechos derivados de la Opinión, a saber: derecho a la igualdad y a la no discriminación, derecho al acceso a la justicia o al debido proceso, derecho a la protección de los derechos fundamentales y consecuente obligación gubernamental de brindar dicha protección y reconocimiento de los derechos laborales fundamentales. También reconoce el derecho de los estados a decidir soberanamente en materia de políticas y leyes migratorias, pero no por encima de los derechos fundamentales.<sup>393</sup>

## **B. México, un país de destino y de tránsito de movimientos migratorios**

### **1. La situación de los migrantes extranjeros en México**

En los últimos diez años, el estado de Chiapas<sup>394</sup> se ha convertido en una región de expulsión de población hacia otros estados o países. De acuerdo con estudios elaborados por el Consejo Estatal de Población<sup>395</sup>, durante los últimos años, Chiapas desplazó al estado de Zacatecas como la entidad de origen con más migrantes indocumentados que cruzan la frontera norte. Sin embargo, este estado también es una zona de importante intercambio comercial y de intensa movilidad de nacionales de Guatemala, Honduras, El Salvador y, con menor medida de otros países de América del Sur (Colombia, Ecuador, Perú) u otros continentes (Asia África y Europa). En particular, cálculos conservadores indican que anualmente entre 80 y 150 mil trabajadores temporeros guatemaltecos cruzan a México para trabajar en cultivos de banano, café, soya, caña de azúcar y diversos frutales en el estado fronterizo de Chiapas. Otros 15 mil se desplazan a otros estados mexicanos colindantes como Tabasco, Quintana Roo, Campeche y Yucatán<sup>396</sup>. Aproximadamente la mitad de los migrantes son documentados.<sup>397</sup> Asimismo, por tener frontera con Estados Unidos, nuestro país experimenta movimientos crecientes de migrantes “en tránsito” hacia dicho país o Canadá.

### **2. Violaciones de derechos humanos de los migrantes en México<sup>398</sup>**

#### **➤ Violaciones de los derechos civiles**

El artículo 1 de la Constitución Mexicana establece: “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”. No distingue entre los nacionales y los extranjeros. El artículo 33 constitucional establece expresamente que los extranjeros “Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de la presente Constitución...”<sup>399</sup>. Así,

---

<sup>393</sup> DECA Equipo Pueblo. “Dialogo social para una Política de Estado en Materia de Política Exterior – Derechos Humanos”, Op.Cit.

<sup>394</sup> Basado en el apartado especial sobre Chiapas de este Informe Alternativo.

<sup>395</sup> *La Jornada*, 24 de diciembre de 2005.

<sup>396</sup> Relatoría Especial de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la CIDH y Jurisprudencia del Sistema Interamericano, 2005 MENAMIG. 2001 / Rodolfo, Martha Vicente Castro y Claudio González Cartes.1996. *Migrantes Centroamericanos en México. Un Análisis Global*. Facultad de Ciencias Sociales/Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, pp., 27-41.

<sup>397</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Los derechos de los trabajadores migratorios y sus familias. Trabajo de la Relatoría Especial de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias*.

<sup>398</sup> Tomado de: Sin fronteras. “La situación de los derechos humanos de los trabajadores migratorios y sus familias en la región”, Op.Cit, párrafos 210 a 271.

<sup>399</sup> La legislación más relevante en materia migratoria es la siguiente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de Nacionalidad [DO 23 ene.1998], Ley General de Población [DO 7 ene.1974], Reglamento de la Ley General de Población [DO

desde el punto de vista legal son pocas las disposiciones constitucionales que establecen una diferencia entre los extranjeros y los nacionales, respecto del ejercicio de los derechos que les corresponden; sin embargo de facto, los migrantes enfrentan una serie de violaciones a sus derechos fundamentales, en particular al derecho a las garantías judiciales (debido proceso legal) y a la protección judicial, a la protección consular, a no ser discriminados, y a la protección familiar, así como otros derechos económicos y sociales.

Respecto a las disposiciones constitucionales, dos puntos son de especial preocupación: el artículo 11 que restringe el derecho de tránsito, y el 33 que establece que “[los extranjeros] tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.”<sup>400</sup>. La Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre los derechos humanos de los Migrantes en su informe de visita a México, expresó su preocupación respecto a estas reservas, afirmando que: “teme que el contenido del artículo 33 de la Constitución combinado con el artículo 125 de la Ley General de Población y las reservas arriba mencionadas dejen un margen de discrecionalidad que pueda convertirse en arbitrariedad dañina para la plena realización de los derechos humanos del migrante.”<sup>401</sup>

Las reservas realizadas por México, en particular las concernientes a la exclusión del debido proceso en el caso de la expulsión realizada por el representante del Ejecutivo, dista mucho de satisfacer los estándares internacionales, tanto legalmente como de facto. En particular, al haber ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>402</sup>, el Estado mexicano se comprometió a respetar el derecho que tiene toda persona a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. Sin embargo, la realidad es muy distinta. Es común que los migrantes asegurados (detenidos) desconozcan siquiera los motivos de su detención; algunos incluso manifiestan ser detenidos cuando contaban con documento migratorio vigente (violación al principio de legalidad). Los detenidos ignoran cuánto tiempo van a estar privados de su libertad y no conocen las reglas del procedimiento. La autoridad migratoria no respeta el derecho del detenido a ser informado en su propio idioma del procedimiento a que se le está sometiendo, ni de los derechos que le asisten, siendo común el que los y las migrantes desconozcan los motivos de su detención y/o el tiempo que durará.

---

14 abr. 2000], Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación [DO 31 ago. 1998], Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Migración como órgano técnico desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación [DO 19 oct. 1993], Acuerdo por el que se emiten las Normas para la Operación de las Estaciones Migratorias del Instituto Nacional de Migración [nov. 2001].

<sup>400</sup> Conforme a la Ley General de Población (LGP), la Secretaría de Gobernación goza de las facultades discrecionales que le permiten: a) Autorizar o negar a extranjeros su internación al país cuando lo juzgue conveniente para los intereses públicos nacionales, b) Autorizar, negar o renovar a los extranjeros su permanencia en el país como inmigrantes o no inmigrantes, de acuerdo a lo que la propia Secretaría considere conveniente para los intereses públicos del país, c) Autorizar o negar a extranjeros su permanencia definitiva en el país como inmigrados, según lo estime apropiado para los intereses públicos de la nación, d) En general, sujetar la entrada, la salida, el tránsito interno y la permanencia de extranjeros en el país, a las condiciones y requisitos que la propia Secretaría estime conveniente para los intereses públicos nacionales. La LGP no establece lo que debe definirse como interés público, sino que deja la definición a la Secretaría de Gobernación (SEGOB), sujetando la entrada, la salida, el tránsito y la permanencia en territorio nacional de los extranjeros, a lo que el funcionario determine conveniente o necesario atendiendo al interés público.

<sup>401</sup> E/CN.4/2003/85/Add.2 Octubre de 2002

<sup>402</sup> Nos referiremos a la Convención Americana sobre Derechos Humanos sólo como un ejemplo de las posibilidades de protección y de la manifestación que los Estados han realizado de su voluntad de obligarse a proteger los derechos aquí abordados, sin que ello signifique que se considere el único medio de protección aplicable en los países de la región.

Así, el derecho a la defensa adecuada desaparece al no existir ni siquiera la práctica de entregar al migrante detenido una copia de su declaración. El Estado no asegura al migrante el acceso a un representante legal. En algunos de los lugares de detención, ni siquiera los organismos civiles tienen acceso a la población detenida. El control de los expedientes, cuando se integran, se realiza en instalaciones físicamente distantes del lugar en que se tiene detenida a la persona. El tiempo en que se llevan a cabo las expulsiones o deportaciones de centroamericanos, principalmente (hasta en 24 horas), no garantiza el derecho de audiencia ni da oportunidad de defenderse y presentar pruebas. Asimismo, son comunes las expulsiones masivas de estos migrantes, a quienes no se les abren procesos individualizados. Tanto en la Estación Migratoria del Distrito Federal como en la frontera sur de México se ha constatado que el procedimiento se limita al registro de los datos y a la declaración del migrante. Esto no cubre los requisitos mínimos para considerar que la expulsión es individual, y ha llevado a que algunos mexicanos sean confundidos por no portar identificación.

En los movimientos de tránsito, los migrantes enfrentan graves riesgos a su seguridad y libertad personal. Las autoridades señaladas son agentes del Instituto Nacional de Migración, diversos cuerpos policíacos y el ejército. Entre las principales violaciones que se reportan se encuentran: corrupción/extorsión, robo, agresión física, intimidación/amenazas, abuso sexual, confiscación o destrucción de documentos, detención en cárcel<sup>403</sup>. También sufren de incesantes extorsiones y violencias por parte de grupos criminales que roban, violan y asesinan a los migrantes provenientes de países centroamericanos. La conducta delictiva de estas “maras” ha sido aprovechada y refuncionalizada como instrumento disuasivo de la migración, así como para el tráfico de personas, armas y estupefacientes.<sup>404</sup>

En contraste con la gravedad de los riesgos que enfrentan los migrantes en su tránsito por México, se cuenta con datos extremadamente parciales y es alarmante la falta de registro de accidentes, enfermedades y muertes causadas en la frontera sur por las condiciones del cruce. Así, las cifras oficiales<sup>405</sup> sólo reportan 1 mutilado en 2002<sup>406</sup> y 176 fallecimientos en los últimos dos años (únicamente del lado mexicano de la frontera sur), con lo que tenemos una muestra del poco interés que el costo humano de las migraciones ha despertado en las autoridades mexicanas y en las autoridades consulares de sus países de origen.<sup>407</sup>

➤ **Violaciones a los derechos humanos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)**

También los migrantes, temporales y en tránsito, sufren una serie de violaciones a sus derechos económicos, sociales y culturales, en particular a su derecho a la salud (art. 12 del PIDESC) y seguridad social (art. 9 del PIDESC), a la educación (art. 13 y 14 del PIDESC), al trabajo (art. 6 del PIDESC), a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo (art. 7 del PIDESC), a fundar y afiliarse de sindicatos, libertad sindical y huelga (art. 8 del PIDESC) y a la protección y asistencia a la familia (art 10 del PIDESC).

---

<sup>403</sup> Sin fronteras IAP. “La situación de los derechos humanos de los trabajadores migratorios y sus familias en la región”, Op.Cit, párrafo 59.

<sup>404</sup> Ver apartado especial sobre Chiapas.

<sup>405</sup> Fuente: Estadísticas Migratorias, Volumen IX, No.1, Enero de 2003, Coordinación de Planeación e Investigación, Instituto Nacional de Migración.

<sup>406</sup> Se sabe que el número de migrantes mutilados es mucho más elevado, al punto que en Tapachula, se abrió recientemente un albergue dedicado únicamente a su atención.

<sup>407</sup> Sin fronteras IAP. “La situación de los derechos humanos de los trabajadores migratorios y sus familias en la región”, Op.Cit, párrafo 60.

En México las personas que logran ingresar a la economía formal pueden afiliarse a instituciones como el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) o al Instituto de Seguridad y Servicios para Trabajadores del Estado (ISSSTE) para tener acceso gratuito a servicios de salud. Sin embargo, ese derecho ha sido restringido en el caso de los trabajadores temporales por una reforma a la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, que omitió incluir provisiones en torno a su situación especial, con lo que sus empleadores se ven obligados a pagar cotizaciones iguales a las de los trabajadores de tiempo completo. A partir de esa reforma, muchos caficultores, por ejemplo, se han rebelado y negado a pagar esas cuotas, dejando sin protección de salud a sus trabajadores. Otro ejemplo de restricción en materia de salud lo constituye la Cartilla Nacional de Vacunación, que no es expedida a los niños o niñas migrantes en tanto no se acredite su legal estancia en el país.

Respecto al derecho a la educación consagrado en los artículos 13 y 14 del PIDESC, el artículo 3 constitucional establece el derecho de recibir educación preescolar, primaria y secundaria de forma gratuita. Esta garantía se extiende a los migrantes documentados e indocumentados. Siendo México parte de la Convención sobre los Derechos del Niño, tiene la obligación de garantizar la educación básica, independientemente del estatus migratorio de la persona. La Ley General de Población requiere autorización para estudiar únicamente en niveles superiores. A pesar de estas garantías, en la práctica, los niños, niñas y adolescentes se ven forzados a presentar un documento de legal estancia para inscribirse en cualquier escuela. La exigencia de comprobantes de estudio, que no siempre traen consigo, es otro freno para que las niñas y niños migrantes puedan iniciar o retomar su escolaridad.

Para recibir autorización para trabajar, la Ley General de Población requiere que el migrante solicite autorización previa al Instituto Nacional de Migración. La persona tiene que cumplir con varios requisitos, así como demostrar su capacidad técnica, presentar una carta oficial de la empresa y comprobantes de que la empresa cumple con sus responsabilidades fiscales. La autoridad migratoria puede negar la solicitud en el caso que “se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales” (artículo 37, IV de la Ley General de Población). En la práctica, el trabajador migratorio es vulnerable, ya que su permiso está “amarrado” a un empleador que puede rescindir su contrato y reportarlo a las autoridades migratorias para su expulsión. Los empleadores temen las multas asociadas a la contratación de una persona sin la autorización requerida. Frecuentemente, no cumplen con sus obligaciones fiscales y temen prestar los documentos solicitados por el Instituto Nacional de Migración. La demora para la autorización (entre 1 y 5 meses) es otro factor que desalienta la contratación de trabajadores migratorios. Otro problema es el desconocimiento de los derechos de los trabajadores migratorios y la falta de representación legal accesible.

En 1999, el Instituto inició un Programa para Visitantes Agrícolas en el estado de Chiapas para el levantamiento de las cosechas de café, mango, plátano, caña de azúcar, y otros cultivos. Estos migrantes cuentan con una forma migratoria que restringe su actividad a un empleador específico y su movimiento al estado de Chiapas y tiene vigencia de un año. Este programa ha sido estudiado por algunos investigadores de El Colegio de la Frontera Sur y organizaciones de derechos humanos en el estado de Chiapas, que han identificado varias irregularidades migratorias y laborales. Uno de los problemas de fondo ligados a la vigencia de los derechos laborales de los trabajadores migratorios es que la forma de contratación es demasiado restrictiva y no garantiza su acceso al sistema de protección de los trabajadores, de por sí débil.

Aunque los trabajadores migratorios pueden participar en sindicatos (su participación sólo esta prohibida en las mesas directivas), los sindicatos mexicanos continúan siendo poco autónomos y sensibles al tema migratorio. El Instituto Nacional de Migración ha tratado de fortalecer la protección laboral del trabajador y la trabajadora migrantes en la frontera sur mediante el establecimiento de la Forma Migratoria de Visitante Agrícola (FMVA), pero ese esfuerzo, aunque valioso, no es suficiente. La falta de voluntad de las autoridades laborales mexicanas (Juntas de Conciliación y Arbitraje) para vigilar el cumplimiento de los derechos laborales de los jornaleros e intervenir en la solución de conflictos es notoria. Por ejemplo, en 2002 un grupo de jornaleros que laboraban en la Finca Prusia, en Chiapas, fue despedido sin que se le pagara lo debido por varios meses de trabajo. Otro caso, discriminatorio para la mujer, es el de las trabajadoras domésticas que no cuentan con un régimen eficiente para la protección de sus derechos en el país, lo cual se recrudece en el caso de las trabajadoras guatemaltecas en las ciudades fronterizas.<sup>408</sup>

Aún cuando México es Parte de la Convención sobre los Derechos del Niño, en materia migratoria no cuenta con un sistema o mecanismo de atención a los niños, las niñas y los adolescentes. Las organizaciones civiles han reportado la omisión del Estado y de las representaciones consulares en México en velar por el mejor interés del niño migrante, especialmente del no acompañado. No se cuenta con prácticas ni normas que prioricen la atención del niño. Existe, además, un criterio desprotector del niño y del adolescente del sexo masculino cuando ha alcanzado los 12 o 13 años, pues ya no se le considera “niño” y no entra dentro de los criterios de protección del gobierno. Tampoco existe un mecanismo que garantice la unidad familiar de los migrantes que están detenidos, ni en el momento de expulsarlos o deportarlos. Últimamente se han destinado en las instalaciones de la Estación Migratoria del Distrito Federal celdas con la denominación de “estancia familiar”. Sin embargo, cuando la familia está constituida por miembros del sexo masculino mayores de 13 años, a éstos se les envía a la sección masculina. Además, las visitas entre familiares de sexo distinto que se encuentran asegurados se dificultan.

El principio de unidad familiar, aún establecido legalmente como orientador de los actos de la autoridad migratoria, no se observa en sus decisiones. Incluso, se han documentado casos en que mujeres migrantes, con hijos mexicanos, fueron aseguradas por tiempos prolongados y sin la oportunidad de ver a sus hijos. En cuanto al tema de derechos de la niñez, existen acuerdos locales bilaterales entre el gobierno de México y Estados Unidos que regulan los horarios de deportación de mujeres, niños y niñas migrantes no acompañados para evitar que se realicen en altas horas de la noche, exponiéndolos a ser violentados o sometidos a abusos. Concretamente, el estado de Baja California y California, firmaron el 17 de diciembre de 1997, un procedimiento para la repatriación segura y ordenada de nacionales mexicanos, en el cual se establecen lugares y horarios de repatriación. Lamentablemente, estos acuerdos son incumplidos y violados, provocando un retroceso en materia de protección a los migrantes.

### **C. Conclusiones y Recomendaciones**

El Estado mexicano sigue manteniendo una política migratoria esencialmente orientada hacia el control de los flujos migratorios, propiciando soluciones parciales al problema migratorio y proclives al uso de recursos de excepción y coercitivos para la población en condiciones en que los derechos humanos de los migrantes son

---

<sup>408</sup> Op. Cit., párrafos 58 y 59.

seriamente vulnerados<sup>409</sup>. La política migratoria criminaliza y estigmatiza a los migrantes y sus familiares. Las autoridades migratorias gozan de un privilegio indebido que va en detrimento de la observancia de los derechos humanos, especialmente el de libertad personal, garantías judiciales y acceso a la justicia de los migrantes. Esas políticas han sido incapaces de enfrentar las causas estructurales de la migración, en particular su estrecha relación con el desarrollo económico y social del país, además de incurrir en graves violaciones a los derechos fundamentales de los migrantes

Son de especial preocupación<sup>410</sup>:

- Las condiciones de las mujeres migrantes trabajadoras domésticas.
- Las condiciones de detención, expulsión y recepción de los niños, niñas y adolescentes migrantes, especialmente la discriminación sufrida por los adolescentes migrantes por parte de las instituciones del Estado encargadas de su atención y protección.
- La aplicabilidad de las legislaciones, en particular en materia de derechos económicos, sociales y culturales de los trabajadores migratorios.

Por todo lo anteriormente expuesto, solicitamos al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que recomiende al Estado mexicano:

- a. Definir y adoptar una política de Estado en materia migratoria que parta de una conceptualización integral de los procesos migratorios en el marco actual de la globalización y tratados de libre comercio y que asuma como eje transversal el respeto a los derechos humanos. Las políticas migratorias deben tener una perspectiva internacional e incluir acciones específicas en los ámbitos local, nacional, binacional, regional e internacional. En este sentido, la cooperación entre países de origen, destino y tránsito, una mayor vinculación entre las autoridades mexicanas y las organizaciones civiles promotoras de los derechos humanos y laborales de los migrantes deberían ser elementos sustanciales de dicha política.
- b. Empujar la adopción de un Acuerdo Migratorio con los Estados Unidos que permita la regularización de los migrantes indocumentados establecidos y trabajando en Estados Unidos, así como canalizar los flujos futuros de migrantes por vías legales. Los programas de trabajadores migrantes con visas temporales podrían contribuir sólo si cumplen por lo menos con los siguientes criterios: derechos laborales equitativos a los de los trabajadores nacionales y que se puedan hacer valer; movilidad entre empleos (portabilidad de las visas); acceso para los trabajadores a la formación profesional, acceso a protecciones sociales y de salud; respeto a la unidad familiar, acceso a la educación y mecanismos para acceder a la residencia permanente<sup>411</sup>
- c. Al mismo tiempo, es necesario ayudar a reducir las presiones migratorias enfocando las políticas de desarrollo económico y social respetuosas de los DESCAs hacia las comunidades de origen y por medio de la cooperación bilateral en el combate a las organizaciones criminales dedicadas al tráfico de personas, así

---

<sup>409</sup> Op. Cit., párrafos 26 y 27.

<sup>410</sup> Op, Cit, párrafo 277.

<sup>411</sup> Op. Cit., párrafo 55.

como a prevenir y evitar cruces fronterizos peligrosos (eso se logra mediante la apertura de vías legales para la inmigración)<sup>412</sup>

- d. El respeto pleno, por parte del Estado mexicano, de los derechos humanos fundamentales no sólo de los ciudadanos mexicanos, sino también de los ciudadanos de otros países que, por diversas situaciones, se encuentran en condiciones de vulnerabilidad jurídica y económica en el territorio nacional.
- e. Es imprescindible el desarrollo de mecanismos que garanticen el acceso a la justicia de aquellos migrantes víctimas de violaciones a sus derechos humanos, a fin de que puedan estar presentes y participar en la integración y consecución de las investigaciones y procesos administrativos y judiciales que les garanticen su efectiva protección para evitar la continuación de la práctica de los Estados de realizar las expulsiones de los migrantes pese a que estos manifiestan haber sido víctimas.
- f. El estado debe establecer programas y asignación de recursos para la protección a migrantes víctimas de violaciones a los derechos humanos que incluyan mínimamente: legal estancia y derecho a trabajar, medidas de garantía a la seguridad personal y de las familias, apoyo psicosocial, albergue temporal.

---

<sup>412</sup> Op. Cit., párrafo 56.

## **EL DIAGNÓSTICO Y EL PROGRAMA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS <sup>413</sup>**

Durante el periodo considerado en el IV Informe Periódico del Estado mexicano al Comité de DESC tuvo lugar la firma de un Acuerdo de Cooperación Técnica (ACT) entre la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y el gobierno mexicano, y el desarrollo de la primera y segunda fases de dicho Acuerdo.<sup>414</sup> En este apartado ofrecemos una valoración general de los resultados de la segunda fase en lo concerniente a derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) contemplados en el Diagnóstico de la Situación de los Derechos Humanos en México (en adelante, Diagnóstico nacional) y en el Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH)<sup>415</sup>

Cabe mencionar que una gran diversidad de organizaciones civiles y sociales colaboramos con la OACNUDH en la de elaboración y difusión del Diagnóstico, y aunque el PNDH tuvo otra metodología y proceso de elaboración, algunas organizaciones civiles presentamos propuestas concretas durante la etapa de diseño. Tanto el Diagnóstico como el Programa tienen fortalezas y debilidades; las segundas sobre todo nos preocupan ante la grave situación que guardan los derechos humanos en el país.

### **1. El Diagnóstico en materia de DESCA**

El Diagnóstico nacional logró realizarse a través de un ejercicio participativo, aun cuando las limitaciones de recursos y de tiempo impidieron que más sectores sociales aportaran al proceso, organizaciones de varias regiones del país fueron visitadas y consultadas por los expertos de la OACNUDH.

Las organizaciones del Espacio DESC,<sup>416</sup> junto con otras organizaciones que participaron en la elaboración de este Informe Alternativo sobre DESCA, sostuvimos reuniones con los expertos<sup>417</sup> encargados de preparar los capítulos del Diagnóstico sobre estos derechos; en una de las primeras reuniones les presentamos nuestras sugerencias de puntos esenciales que deberían considerar al elaborar el diagnóstico, en síntesis:

---

<sup>413</sup> Este apartado sobre valoración del Diagnóstico Nacional y del PNDH fue elaborado por DECA Equipo Pueblo, A.C. retomando aportes del Espacio DESC.

<sup>414</sup> El ACT se firmó el 2 de diciembre de 2000; la primera fase, con énfasis en el tema de tortura, se llevó a cabo en 2001. La segunda fase, que implicó el establecimiento de una oficina del ACNUDH en México, tuvo como tareas centrales la elaboración de un diagnóstico nacional (2003) y un programa nacional de derechos humanos (2004).

<sup>415</sup> Disponibles en: [www.derechoshumanos.gob.mx](http://www.derechoshumanos.gob.mx)

<sup>416</sup> El Espacio de Coordinación de Organizaciones Civiles sobre DESC (Espacio DESC) es un punto de encuentro de organizaciones civiles de derechos humanos y de promoción del desarrollo con una trayectoria amplia en la promoción y defensa de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) en México que trabaja articuladamente desde 1998. Actualmente está conformado por: Casa y Ciudad de Coalición Hábitat México, Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos (CAM), Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (PRODH), Centro de Reflexión y Acción Laboral (CEREAL) de Fomento Cultural y Educativo, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), DECA Equipo Pueblo, Defensoría del Derecho a la Salud, FIAN Sección México, Liga Mexicana de Defensa de Derechos Humanos (LIMEDDH), la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Coalición Internacional del Hábitat, y RADAR, colectivo de estudios alternativos en derecho. El Espacio DESC es el capítulo mexicano de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD), y grupo de referencia en México para redes como: Social Watch, FIAN Internacional, HIC, la Red Internacional DESC.

<sup>417</sup> Particularmente conel Sr. Isidro Cisneros y la Sra. Clara Jusidman.

1. Que reflejara la integralidad e interdependencia de todos los derechos humanos, pudiendo partir de la perspectiva del derecho al desarrollo.
2. Que incluyera casos de violaciones a los distintos derechos económicos, sociales culturales y ambientales.
3. Que analizara el papel de los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) respecto al cumplimiento de las obligaciones del Estado, y de ser posible incorporara los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.
4. Que destacara las disparidades regionales que existen en el país en materia de acceso y disfrute de los DESCAs.
5. Examinara el grado de incorporación de los DESCAs en el marco legal existente, ya que no todos están consagrados en la Constitución y hay limitaciones en las leyes secundarias (sugerimos evaluar también la ley de desarrollo social)
6. Evaluara el grado de incorporación de estándares internacionales sobre DESCAs en las políticas públicas y programas sectoriales.
7. Que señalara la insuficiencia y deficiencia de mecanismos y recursos jurisdiccionales de protección y defensa de los DESCAs, así como el alto grado de impunidad, corrupción y obstáculos en el acceso a la justicia en México y la falta de reconocimiento de los jueces del derecho internacional de los derechos humanos.
8. Que analizara las limitaciones de los mecanismos y recursos no jurisdiccionales en materia de DESCAs, como la competencia limitada de las comisiones públicas de derechos humanos, entre otras.
9. Que considerara los impactos negativos que han tenido las modificaciones legislativas regresivas en el pleno disfrute de los DESCAs.
10. Que revisara las recomendaciones del Comité de DESC a México que no han sido atendidas por el Estado, tanto las de 1993 como las de 1999.
11. Que analizara temas más estructurales como:
  - a) El presupuesto público desde la perspectiva del artículo 2 del PIDESC, revisando los porcentajes de gasto social dentro del Gasto Programable y respecto al Gasto Neto Total, así como su comparación con otros rubros del Gasto Programable y del No Programable; la evolución del gasto en salud, educación, seguridad social, vivienda, etc. y el impacto de los recortes presupuestales en materia social.
  - b) La política económica derivada de la aplicación de las políticas de ajuste estructural de la Banca Multilateral, y los impactos de la liberalización comercial y de inversiones, las privatizaciones, las reformas constitucionales regresivas, las tendencias de la reforma fiscal, etc.
  - c) La política social y del modelo de focalización en la pobreza extrema en detrimento de políticas de cobertura universal.
  - d) Las tendencias en materia de privatización de servicios básicos para alertar sobre su impacto potencial sobre el pleno acceso y disfrute de los DESCAs, sobre todo para el alto porcentaje de población en situación de pobreza.

También en cuanto a la metodología las organizaciones civiles hicimos propuestas a la OACNUDH; en cuanto al objetivo propusimos que no sólo fuera conocer y analizar el estado de los derechos humanos en México, sino también el de las políticas públicas y el marco legal ya que sería la base del Programa Nacional de Derechos Humanos. En cuanto a la elaboración propusimos que se ampliara el plazo para asegurar un tiempo adecuado de consulta y sistematización; que el proceso fuera participativo e incluyente; que los expertos contaran con un equipo de apoyo interdisciplinario; que en cuanto al procesamiento de la información se usaran como referencia las observaciones generales del Comité de DESC que contribuyen a la interpretación

adecuada del PIDESC, de las obligaciones del Estado y las implicaciones de cada derecho; que revisara la progresividad o regresividad en la realización de los DESCAs, que reflejara las disparidades regionales pues los promedios nacionales (medias estadísticas) sólo sirven con fines comparativos; que empleara indicadores tanto cuantitativos como cualitativos; que garantizara el aporte de gobiernos estatales y municipales; que empleara información desagregada por sexo, edad, grupo étnico; que la OACNUDH estableciera criterios claros que guiaran y facilitaran la presentación y selección de aportes de las organizaciones civiles y sociales; que en materia de violaciones a DESCAs recurriera a información tanto gubernamental como de sociedad civil.<sup>418</sup>

Si bien el Diagnóstico nacional consideró algunas de estas cuestiones, la metodología para la elaboración del Diagnóstico tuvo limitaciones que impidieron la recuperación y procesamiento de información relevante que se puso a disposición de los expertos sobre todos los puntos anteriores.

Es importante señalar que en cuanto los contenidos sobre derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, el Diagnóstico nacional tiene muchas fortalezas pero también presenta algunas debilidades, tanto en términos de omisión como de falta de comprensión de algunos temas fundamentales; por ejemplo: a pesar de que en materia del derecho a la vivienda adecuada se hicieron contribuciones debidamente documentadas y un trabajo cercano con la OACNUDH, el Diagnóstico no recuperó preocupaciones centrales y recomendaciones de las organizaciones especializadas presentando así un panorama parcial de los problemas.

En cuanto a sus fortalezas, nos parece fundamental que recuperara las aportaciones que varias organizaciones realizamos en términos de los impactos de la política económica en el disfrute de los DESCAs. Las organizaciones civiles y sociales que venimos monitoreando y evaluando las políticas de ajuste estructural (PAEs) aplicadas en los últimos 20 años en México, hemos documentado y denunciado públicamente sus impactos económicos, sociales, culturales y medioambientales y demandado ante los Poderes Ejecutivo y Legislativo en el ámbito federal que cese este proceso que deteriora las condiciones de vida de la población, considerándolo una violación sistemática de los derechos humanos y por ende, un atentado contra la seguridad humana de millones de personas en nuestro país.<sup>419</sup>

En este sentido, el Diagnóstico nacional de la OACNUDH reconoce los siguientes problemas estructurales en México:<sup>420</sup>

- El modelo de apertura de la economía al mercado externo y promoción de la inversión extranjera como motor de crecimiento, desatado a partir de 1985, ha incumplido con las metas de reactivación del crecimiento económico sostenido del país y su aplicación en México no ha sido socialmente responsable.
- Las condiciones que se han aceptado en acuerdos y convenios con los organismos financieros internacionales y en los acuerdos y tratados de libre comercio, con frecuencia de manera acelerada, poco participativa y

---

<sup>418</sup> Con base en: Propuestas para la metodología de elaboración del Diagnóstico nacional de derechos humanos en México contemplado en la segunda fase del Acuerdo de Cooperación Técnica, elaborado por: Areli Sandoval y Domitille Delaplace (Equipo Pueblo y Pilar Berrios (CAM) en representación del Espacio DESC, México, mimeo, octubre de 2002.

<sup>419</sup> Para mayor información cfr. Informes del Ejercicio de Evaluación Ciudadana del Ajuste Estructural/CASA-SAPRIN ([www.equipopueblo.org.mx](http://www.equipopueblo.org.mx)) Información al respecto también se incluyó en el documento de preguntas pre-sesionales que enviamos al Comité de DESC en noviembre de 2005 para ser considerado por el Grupo de Trabajo anterior al periodo de sesiones que preparó la lista de cuestiones para México.

<sup>420</sup> OACNUDH. Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México. Mundi-Prensa México, 2003, pp. 73-74.

transparente, acotan los márgenes de actuación del gobierno mexicano para una definición autónoma de política económica y social y subordinan las políticas y programas sociales a acuerdos económicos de libre mercado.

- Veinte años de desmantelamiento del Estado, de privatización de las empresas públicas, de apertura del mercado, de control inflacionario, de presupuestos equilibrados, de disponibilidad insuficiente y volátil de crédito, de competencia desleal a los productores nacionales, de eliminación de subsidios, de contención salarial y de desregulación de mercados, entre las políticas económicas más destacadas, han determinado cambios en la estructura productiva del país que ha tenido profundas repercusiones en los niveles de vida y de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas y de las familias.

Por otra parte, resulta sumamente preocupante la constante referencia a la escasez de recursos que hace el Diagnóstico nacional, condicionando el cumplimiento de las obligaciones del Estado a un aumento de estos a través de una reforma fiscal. Si bien consideramos que una reforma hacendaria es muy necesaria, no es esta pre-condición para que el Estado mexicano pueda comenzar a cumplir sus obligaciones conforme al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)

El PIDESC es muy claro en las obligaciones del Estado de destinar hasta el máximo de los recursos de que disponga para el logro progresivo de los derechos consagrados en el Pacto, y la Observación General N° 3 del Comité de DESC sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes establece que la escasez de recursos y la cláusula de realización o efectividad progresiva de los DESC 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. Asimismo, la escasez de recursos no exime a los Estados de ciertas obligaciones mínimas esenciales en materia de los derechos económicos, sociales y culturales. La cláusula de efectividad progresiva, bajo ninguna circunstancia, justifica la falta de acción expedita, constante y eficaz del Estado. Además, los Estados tienen obligaciones de efecto inmediato, por ejemplo:

- (a) Obligación de no-discriminar.
- (b) Obligación de adecuar el marco legal (armonización legislativa)
- (c) Obligación de producir y publicar información
- (d) Obligación de proveer recursos judiciales y otros recursos efectivos
- (e) Obligación de garantizar niveles esenciales de los derechos independientemente de la disponibilidad de recursos en el país de que se trate o cualquier otro factor o dificultad.
- (f) Obligación de progresividad y su correlativa prohibición de regresividad
- (g) La capacitación a funcionarios y servidores públicos, así como campañas públicas para sensibilizar y promover una cultura de derechos humanos en el país.

Cada una de estas obligaciones de efecto inmediato debieron de traducirse en recomendaciones dentro del Diagnóstico nacional, para que a su vez pudieran retomarse cabalmente por el PNDH. No obstante, los expertos que elaboraron el Diagnóstico nacional pasaron por alto las disposiciones anteriores y de ese modo favorecieron los argumentos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el sentido de que los recursos son insuficientes y no puede invertirse más en desarrollo social. Como se demuestra en los apartados sobre política económica y presupuesto público de este Informe Alternativo el problema en México es más bien de prioridades y distribución adecuada de los recursos.

En lo general, el Diagnóstico tampoco habla mucho de de la falta de acceso a la justicia y de recursos legales eficaces a nivel nacional en materia de DESCA. Tampoco se señalan los problemas de impunidad y la falta de resarcimiento adecuado, en la forma de restitución, compensación, rehabilitación y satisfacción o garantías de no repetición.

También observamos que en el Diagnóstico nacional hacen falta referencias más explícitas a las obligaciones del Estado mexicano en virtud del PIDESC. Fundamentar las propuestas y recomendaciones desde una perspectiva de derechos humanos les hubiera dado mayor peso y contundencia con miras al Programa Nacional de Derechos Humanos.

## **2. El PNDH en materia de DESCA**

En primer lugar queremos subrayar que con la elaboración del PNDH el gobierno mexicano esta cumpliendo en 2004 con una recomendación que data desde 1993 cuando la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos de Viena instó a todos los países a elaborar este tipo de planes nacionales.

Como parte del proceso para la elaboración del PNDH, la participación de las organizaciones civiles se dio principalmente a través de las Subcomisiones de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, aunque se estableció un mecanismo vía Internet, y foros regionales. No obstante, estos mecanismos fueron insuficientes para generar la convocatoria y participación social adecuada.<sup>421</sup>

Por lo que se refiere al acceso a los documentos, a través de las Subcomisiones se dieron a conocer algunos de los borradores sobre los que pudimos presentar comentarios y propuestas concretas, algunas de las cuales fueron retomadas pero otras no. Cabe mencionar que no en todos los casos se dieron a conocer las razones por las cuales algunas de las propuestas no fueron incluidas; mientras que en otros casos, como en el grupo de trabajo sobre PNDH de la Subcomisión de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Subcomisión DESC) de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, se argumentó la negativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a aceptar que se incluyeran acciones que implicaran erogación de recursos.

El Acuerdo de Cooperación Técnica establece que uno de los principales insumos en la elaboración del PNDH era el Diagnóstico de la Situación de los Derechos Humanos en México; sin embargo, en el texto del PNDH no se alude a todas las recomendaciones del Diagnóstico. Como parte de su fundamento y razón de ser, el PNDH debía reconocer las deficiencias estructurales que dan pie a la violación de los derechos humanos en el país, como base para establecer las acciones tendientes a combatirlas. Lamentablemente, esto no quedó plasmado plenamente en el apartado *¿Dónde estamos?* y, por ende, no se reflejan las reformas estructurales en el resto del contenido del Programa. Por lo que se refiere a las líneas de acción, lamentamos que en muchos de los casos éstas se establezcan sin contundencia y no reflejen un verdadero compromiso, ello puede observarse en el uso reiterado de verbos como “promover, fomentar, dar seguimiento, etc.”; frente a un menor uso de “garantizar,

---

<sup>421</sup> Ante los obstáculos metodológicos y dificultades en la interlocución con el gobierno, algunas organizaciones civiles consideraron que no había condiciones óptimas para la participación y la incidencia y prepararon una propuesta ciudadana sobre lo que debería contemplar un programa nacional de derechos humanos.

asegurar, asumir, implementar". Además, las líneas de acción en muchos casos son muy amplias y, en general, no establecen a los responsables ni los mecanismos para ejecutarlas, lo cual debió plantearse de manera que fuera más fácil ejecutarlas, evaluarlas y medir su cumplimiento.<sup>422</sup>

En cuanto al contenido del PNDH es importante destacar que a partir de las propuestas de las organizaciones civiles hace alusión a la importancia de la política económica y la política social en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Sin embargo, no recuperó la propuesta principal que presentamos las organizaciones de la Subcomisión DESC: recomendar y ordenar que se revisaran los programas de la política social y económica existente a la luz de los principios y obligaciones del Estado en materia de DESCA. Incluir evaluaciones de los programas implementados o iniciativas de reforma presentadas, que permitan valorar la pertinencia de continuarlos o modificarlos, era fundamental para mostrar voluntad política de cambio.

Para las organizaciones civiles y sociales que suscribimos este Informe Alternativo, es indispensable que las dependencias gubernamentales hagan una revisión y reorientación de las políticas y programas existentes, ya que no fueron diseñados desde una perspectiva de derechos humanos. Esta revisión permitiría valorar si efectivamente las acciones gubernamentales en curso están respetando, protegiendo y promoviendo los derechos humanos, y en su defecto, corregir los efectos contrarios que estuvieran produciendo, como la discriminación. Asimismo, favorecería la reorientación de políticas e incluso el rediseño de los programas cuando esto fuere necesario, para cumplir así los objetivos generales del PNDH, y en particular su objetivo específico 1.3: Introducir la perspectiva de derechos humanos en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas públicas de la Administración Pública Federal.

Consideramos también que no hubo suficiente comprensión de las obligaciones del Estado en DESCA, ni suficiente voluntad política de algunas dependencias gubernamentales cuando hicieron sus propuestas de líneas de acción a la Secretaría de Gobernación encargada de integrar el PNDH, de tal forma que al elaborar los apartados que hacen referencia a los DESCA no se adquiere el compromiso de revisar y en caso necesario ajustar o reorientar las políticas existentes ni de asignar recursos de manera prioritaria.

Nos preocupa particularmente que en la sección dedicada a las líneas de acción sobre derechos económicos, sociales y culturales hayan quedado fuera muchas de las recomendaciones del Diagnóstico nacional que se podían considerar altamente pertinentes y viables, y que además, estarían en correspondencia con las recomendaciones provenientes de organismos internacionales, incluyendo las del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En este sentido, es importante preguntar al gobierno mexicano qué ocurrirá con todas las recomendaciones no consideradas en el PNDH, en el entendido de que la necesidad de priorización de algunas recomendaciones para operativizar el Programa no debería significar desatención de otras.

Como parte del seguimiento al PNDH, se podría complementar la línea estratégica sobre dar cumplimiento a las recomendaciones de los organismos internacionales en materia de derechos humanos, con el compromiso de análisis periódico del cumplimiento de las recomendaciones no incluidas en el PNDH por parte de las

---

<sup>422</sup> Estos comentarios se hicieron públicos en el boletín de prensa del 11 de diciembre de 2004 sobre la posición de organizaciones civiles sobre el PNDH.

dependencias de la Administración Pública Federal. No se debe perder de vista que todos los demás objetivos y líneas de acción del Programa también tienen una relación directa con las obligaciones internacionales del Estado mexicano en materia de derechos humanos. Aunque para muchos de nosotros esta cuestión parezca una obviedad, en la práctica, muchas dependencias gubernamentales tanto de la administración pública federal como en las entidades federativas (gobiernos estatales y municipales) siguen sin comprender, considerar o aceptar que tienen un papel que jugar en el cumplimiento de estas obligaciones jurídicas.